

REVISTA

da

Fundação Jones dos Santos Neves

ANO 1 – NÚMERO **2** ABRIL/JUNHO DE 1978 – VITÓRIA – ESPÍRITO SANTO

Poder de barganha: uma custosa ilusão

Manoel Vereza de Oliveira

**Projeção demográfica do ES e censo escolar:
uma nota sobre diferenças**

Michael Bergmann

**Regionalização: uma proposta de organização territorial
para o Espírito Santo**

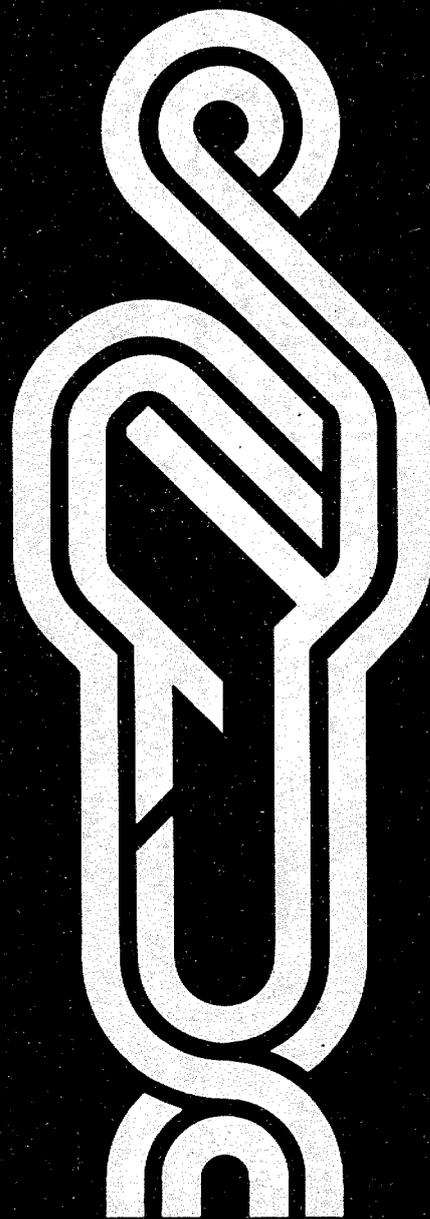
Fundação Jones dos Santos Neves

Diagnóstico sócio-econômico: etapa preliminar na recuperação social

James Doxsey, Erly dos Anjos, Ana Maria Serpa

Planejamento: um processo social

Stelio Dias





FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES
órgão do sistema de planejamento do Estado do
Espírito Santo, criada pela Lei Estadual
3043, de 31 de dezembro de 1975

**O DECRETO DE Nº 831-N, DO GOVERNADOR ÉLCIO ÁLVARES
CONCRETIZOU SEUS OBJETIVOS:**

- *Programar e implementar pesquisas de apoio ao Governo Estadual na elaboração de seus programas de desenvolvimento;*
- *formular diagnósticos, realizar estudos e promover a elaboração de planos e programas de desenvolvimento urbano e regional;*
- *manter um sistema de informações sócio-econômicas na área de sua atuação;*
- *formar recursos humanos voltados para o estudo e a pesquisa aplicados à realidade capixaba.*

IMPLANTAÇÃO E INÍCIO DE FUNCIONAMENTO
31 de agosto de 1976

A Fundação Jones dos Santos Neves já se encontra credenciada junto ao Conselho Federal de Mão-de-Obra, sob nº 0201, o que permite a dedução, em dobro, do lucro tributável de todas as despesas realizadas com os cursos, seminários, simpósios e demais atividades de formação profissional realizadas em convênios com a FJSN.

EXPEDIENTE

GOVERNO DO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO
SECRETARIA DE ESTADO
DO PLANEJAMENTO.
FUNDAÇÃO JONES DOS
SANTOS NEVES

Atribuições básicas da FJSN:
- Planejamento urbano e regional.
- Pesquisa aplicada, para subsidiar
o planejamento urbano e regional.
- Treinamento de recursos humanos
para o setor público estadual.

DIRETORIA DA FJSN:
Diretor Superintendente
Stélio Dias;
Diretor Técnico
Arlindo Villaschi Filho.

REVISTA DA FUNDAÇÃO
JONES DOS SANTOS NEVES
ANO 1 - NÚMERO 2 Abr/Jun/78
- TRIMESTRAL -
VITÓRIA - ESPÍRITO SANTO
- FJSN

CONSELHO EDITORIAL:
Stélio Dias
Arlindo Villaschi Filho
Carlos Alberto Feitosa Perim
Antonio Luiz Borjaillé
André T. Abbe
Helena Maria Gomes
Carlos Caser
Fernando B. Betarello
Roberto da Cunha Penedo
Manoel Vereza de Oliveira

EDITOR EXECUTIVO:
Fernando Sanchotene

SECRETÁRIA EXECUTIVA:
Regina Maria Monteiro

CAPA
Atilio Gomes

COLABORADORES
Michael Otto Bergmann;
Mário Coelho;
Antonio Carlos de Medeiros

REDAÇÃO: Avenida César Hilal, 437 -
1º andar - Vitória - ES. - Telefones:
227-0186 e 223-3933

DIAGRAMAÇÃO, COMPOSIÇÃO e
MONTAGEM: Art Script
Rua Quintino Bocaiuva, 16 - Ed. Na-
vemar - 5º andar - Salas 501/502 -
Vitória - ES. Tel.: 223-5755

DISTRIBUIÇÃO DIRIGIDA
- Os artigos assinados são da inteira
responsabilidade dos autores.
- Colaborações, em forma de artigos,
ensaios ou resumos bibliográficos, são
aceitos se encaminhados ao Diretor
Responsável.

CONTATO COMERCIAL
ASSINATURAS:
(anual - Cr\$ 80,00) - no endereço da
redação, com a Secretária Executiva.

REVISTA DA FUNDAÇÃO
JONES DOS SANTOS NEVES

Registrada sob o número 1.854 - P. 209/
73, na Divisão de Censura e Diversões
Públicas do Departamento de Polícia
Federal de Brasília (DF).

CARTA DO EDITOR

O segundo número da Revista da Fundação Jones dos Santos Neves continua estimulando a realização de um fórum de debates acerca dos problemas urbanos e regionais. Esse objetivo decorre da necessidade de se pensar o Espírito Santo devidamente integrado ao processo de desenvolvimento da região sudeste.

Na certeza de que não basta apenas elaborar planos e projetos à demanda do setor público, a Fundação Jones dos Santos Neves deseja dar uma base mais ampla para o Planejamento, no sentido de promover a integração efetiva entre os órgãos meios do sistema governamental e a comunidade. Para tanto, procura estabelecer um permanente diálogo entre poder público e população, a fim de obter a efetiva participação comunitária à execução dos planos.

Como primeiro passo, publicamos uma pesquisa coordenada pela Secretaria de Estado da Cultura e Bem-Estar Social, Universidade Federal do Espírito Santo e Projeto Rondon em dois bairros de Vila Velha. O trabalho procurou conhecer in loco os problemas sociais existentes naquelas comunidades, as expectativas dos moradores em relação às melhorias a serem feitas, seu interesse e disponibilidade em participar do processo de mudança social daqueles bairros.

A direção das pesquisas, elaboradas nos anos de 1975 a 1977, esteve a cargo dos professores James Doxsey, Eryl dos Anjos e Ana Maria Serpa. A sinopse do trabalho, mesmo apresentando limitações, deverá, certamente, estimular a publicação, debate e elaboração de outros estudos que abordem aspectos da realidade sócio-econômica do Espírito Santo.

O Planejamento é analisado dentro de uma ótica filosófica por Stélio Dias. O autor procura estabelecer os propósitos sociais do planejamento. É uma tentativa de gerar uma tradição no setor, pois, segundo ele, a crise gerada no planejamento é devido ao fato de sua idéia não estar de todo formada e discutida.

Manoel Vereza de Oliveira procura analisar a formação dos cartéis e a situação de dependência dos países periféricos, questão colocada em cheque por Stanford Rose. O ensaio faz análise da posição defendida por Rose, autor norte-americano, e sua possível aplicabilidade à realidade brasileira.

Segue-se ainda uma nota sobre as diferenças entre o estudo demográfico da Fundação Jones dos Santos Neves e o Censo Escolar da Secretaria de Planejamento do Espírito Santo.

E da Fundação Jones dos Santos Neves apresentamos a síntese de "Regionalização: uma Proposta de Organização Territorial para o Espírito Santo". Aqui a variável espaço é analisada dentro do planejamento governamental. E das conclusões ficam alguns subsídios que possibilitam a redução dos desequilíbrios que potencializam negativamente o processo de desenvolvimento global capixaba.

F.L.S.

ÍNDICE

ÉLIO DIAS - "PLANEJAMENTO: UM PROCESSO SOCIAL dentro de um contexto social"	2
MES ROY DOXSEY, ERLY EUSÉBIO DOS ANJOS e ANA MARIA PETRONETTO SERPA - DIAGNÓ- SÓCIO - ECONÔMICO - ETAPA PRELIMINAR NA RECUPERAÇÃO SOCIAL	8
MEL OTTO BERGMANN - Projeção Demográfica do Espírito Santo e o Censo Escolar: Uma Nota e Diferenças	16
JOEL VEREZA DE OLIVEIRA - Poder de Barganha: Uma custosa Ilusão	19
DAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES - Regionalização uma Proposta de Organização Territorial pa- Espírito Santo	21
DEL VEREZA DE OLIVEIRA - Economia Política da Urbanização	28
EL OTTO BERGMANN - "História da Igreja no Brasil"	30

STA DA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES VITÓRIA, ES Nº 2 ABR/JUN. 1978

Planejamento: um processo social*

STÉLIO DIAS**

Análise sobre a filosofia e os propósitos sociais de planejamento, sem entrar na questão dos aspectos metodológicos e organizacionais.

O processo de planejamento no Brasil sofre uma de suas grandes crises, justamente porque sua idéia, ainda não de todo formada e discutida, não criou uma tradição no setor. Uma tradição que se forma através de uma experiência no ato de planejar, num debate acadêmico mais efetivo. Pressupõe, também a existência de cursos específicos de pós-graduação na área específica e de uma bibliografia ampla, que suponha um debate sobre a esteira de problemas que se vislumbra no exercício de planejar.

Qualquer consideração em torno de uma experiência de planejamento no Brasil seria inconsistente, se considerarmos que foi a partir da década de 1940 que surgiram as primeiras tentativas de planejamento da economia, através do Estado. E todas elas assumiram caráter setorial.¹

Os países que seguiram o rastro do Estado planejador Soviético, de 1929, procuraram de alguma forma suprir a falta de uma experiência no setor pelo estímulo de um debate acadêmico que extrapolaria os limites e muros da universidade. No Brasil, não existindo uma usina alimentadora do planejador e do como planejar, o Estado, no curso de sua ação, é que passou a montar uma dialéti-

ca própria em cima do planejamento que realiza.

Cremos fora de propósito discutir as ações de planejamento centralizado e descentralizado, ação do Estado face ao planejamento, conduta e procedimentos do planejamento setorial versus planejamento nacional, quando a idéia de planejamento ainda não está de todo debatida e formada.

A centralização ou a descentralização são procedimentos dentro de um processo pré-estabelecido. São componentes de um espectro metodológico em razão de um "momentum" político ou fatores conjunturais dentro desse próprio "momentum". Esses componentes podem sofrer alteração no seu curso desde que os fatores conjunturais que geraram o quadro referencial metodológico determinado sofrerem mudanças.

Como primeiro plano a ser considerado na dimensão geométrica do planejamento, torna-se importante montar uma consciência desse e sobre esta estabelecer os objetivos a alcançar. É axiomático que nos propósitos do planejamento, os valores e as crenças básicas do grupo organizado predominam. Quando o raciocínio segue este curso, o debate do planejamento centralizado versus descentralizado dá lugar a posturas

mais essenciais como as aspirações nacionais face ao objeto do planejamento.

O problema que se coloca é que não podemos deixar de discutir a idéia do planejamento fora do contexto da administração pública, e esta, fora do contexto social. Tiberger,² aduz que planejar uma política econômica, e, mais especificamente, uma política de desenvolvimento, está se tornando, hoje, cada vez mais uma parte de atividade do Estado. O Estado por seu turno, não pode tornar o planejamento uma atividade de bem organizados métodos e procedimentos. A atividade de planejar deve ser um contínuo pensar e repensar sobre os propósitos destes, monitorizados nas diversas aspirações e operações das forças sociais.

¹LAFER, Celso. *Planejamento no Brasil - Observações sobre o Plano de Metas*, In "Planejamento no Brasil", organizado por LAFER, Betty Mindlin Editora Perspectiva, Coleção Debate Economia, 3ª edição, São Paulo, 197 p. 29.

²TIBERGER, Jean. *Desenvolver o Planejamento*. Zahar Editores, Rio, 19 p. 40.

* Original: "Planejamento: Um Processo Social dentro de um Contexto Social."

** Diretor Superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves e Professor da Universidade Federal do Espírito Santo.

A teoria de Getzels e Guba,³ é um bom ponto de partida para se discutir e analisar uma teoria de planejamento buscando seu espírito e propósito bem como sua interação como parte e função que é da administração pública.

Se concebemos e aceitamos o planejamento como função da administração, e esta como um processo social que se realiza dentro do contexto social, o exercício do planejamento não pode existir sem desconhecermos estes dois fatores sob os quais ele — o planejamento — se assenta. O planejamento, pode, inicialmente, ser analisado sobre três aspectos: o estrutural, o funcional e o operacional.

Estruturalmente, o planejamento é visto como uma relação no contexto social de autoridade e subordinação. Neste conceito, afasta-se a autoridade do autoritarismo e a subordinação da obediência passiva. A autoridade não é a dominadora nem o subordinado é um submisso. Da linha de autoridade à linha de subordinação, o que deve existir, estruturalmente, é um campo de serviço público direcionado a um objetivo e o servidor, neste campo, como previu Max Weber,⁴ não é um serviço do governante.

Funcionalmente, o planejamento é o meio de alocar e integrar os papéis a serem desempenhados e os instrumentos a serem usados, a fim de se conseguir os objetivos e propósitos do sistema. A definição dos recursos, as normas, a avaliação do processo é parte do aspecto funcional.

Operacionalmente, o planejamento assume o caráter do plano que é indicativo, não determinístico e entra na fase de implementação envolvendo situações de interações de indivíduo para indivíduo. O sistema de relações aí, não deve ser visto apenas como identidade física, mas de pessoas que existem — em algumas situações — *in abstractu*, agindo ou interagindo em função do planejado.

Seguindo o raciocínio teórico Getzels e Guba, estes três aspectos estão num contexto social, e contexto social, para todos feitos, é um sistema.

Bertalanffy define sistemas o um conjunto de elementos constante interação⁵ e considera Teoria Geral dos Sistemas

como uma ciência geral da "totalidade", da "integração", antes tida como vaga, confusa e dentro de um semi-manifesto conceito.⁶ Por outro lado, Bertalanffy diz que entre os objetivos da Teoria Geral dos Sistemas está a tendência geral rumo à integração nas várias ciências — natural e social — e que tal integração é o cerne desta teoria.⁷ A Teoria Geral dos Sistemas, parece, então, inevitável, porque, como afirma Bertalanffy, ciência moderna está caracterizada por uma sempre crescente especialização, necessitando de enormes quantidades de informações, de técnicas complexas e de estruturas teóricas dentro de cada campo.⁸

Segundo Bertalanffy, devemos considerar a aplicação do conceito de sistema na larga perspectiva dos grupos humanos, sociedades e na humanidade como um todo. A ciência social dentro da Teoria Geral dos Sistemas, inclui a sociologia, a economia, a ciência política, a psicologia social, a antropologia, a linguística, uma boa parte histórica, etc. Entende ainda o cientista da Teoria Geral dos Sistemas que "a ciência social é a ciência dos sistemas sociais".⁹

No entanto, o mesmo Bertalanffy adverte que Teoria Geral dos Sistemas não é mero passe de mágica ou um puro modelo matemático que pode se aplicar a qualquer espécie de problema; não é uma derradeira busca aos conceitos análogos entre a física, a biologia ou as ciências sociais, nem tampouco deve ser tomada como uma visão reducionista da ciência. A Teoria Geral dos Sistemas busca uma educação científica onde o generalista constrói evitando os conflitos nos campos das idéias, eximindo, ao seu turno, a desnecessária duplicação do trabalho de investigação, muitas vezes nos campos correlados Boulding nos relata o estranho mundo do isolacionismo científico onde o físico só se comunica com o físico, o economista somente com o economista e, muitas vezes, o que ainda é mais lamentável, o físico nuclear se isola do físico, e o economista do economista, o antropólogo físico do antropólogo, e assim por diante.

O que Bertalanffy visualizou e os seus seguidores estão consolidando, não é uma integração cien-

tífica através do irônico humor de especialista em "generalidades", mas sobretudo, é uma ciência cuja finalidade seja a construção e a edificação de teorias inter-relacionadas, capazes de levantar relações empíricas do conhecimento; da organização científica dos diversos campos do conhecimento esparsamente relacionados, formando um todo coerente. Buckley diz que cada vez mais se evidencia que "não podemos estabelecer uma visão nítida entre as coisas que são e as coisas que não são sistemas...".¹⁰

Como parte do contexto social, o planejamento deve levar a marca de um agente de mudança. O planejamento não deve ser permitido se o epicentro de sua filosofia não for a mudança no comportamento dos sistemas humanos. O exercício do planejamento traz, em seu bojo, problemas tais como: identificação de missão e valores; colaboração e conflitos; controle e liderança; resistência e adaptação à mudança; utilização de recursos humanos; comunicação e informação; desenvolvimento de capacidade gerencial. Estas variáveis devem ser identificadas logo *a priori* do ato de planejar, e consideradas ao longo de todo o processo. Elas se tornam estratégi-

³GETZELS, J. W. e GUBA, E. G. *Social Behavior and Administrative Process*. School Review (65), 1957, p. 432-441.

A Psycho-Sociological Framework for the Study of the Educational Administration. Harvard Review, 22 (Fall, 1952) p. 235-246.

⁴WEBER, Max. *Que é a Burocracia?* Editorial Pleyade, Buenos Aires, 1977, p. 16

⁵BERTALANFFY, Ludwig von. *General System Theory*. George Braziller, New York, 1968, p. 38.

⁶*Op. Cit.*, p. 37.

⁷*Ibid.*, p. 38

⁸*Ibid.*, p. 30.

⁹*Ibid.*, p. 195.

¹⁰BUCKLEY, Walter. *A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas*. Cultural Editora, Universidade de São Paulo, 1971, p. 69.

cas se aceitarmos que o produto do planejamento é de mudança de comportamento dos sistemas dominado pelo homem.

Para fins analíticos e de adaptação da teoria de *Getzels e Guba* à do planejamento, temos que considerar o contexto social como envolvido por duas classes de fenômenos, as quais, embora conceitualmente independentes, são por sua natureza fenomenológica, interagentes. De um lado, as instituições com os papéis, anseios e expectativas que deverão cumprir os objetivos do sistema; de outro, os indivíduos com suas personalidades — produtos do ambiente cultural — e disposições e tendências (vontades), que compõem o quadro do comportamento social. Esse comportamento é função destes elementos colocados, que são: as instituições, os papéis e as expectativas, os quais, juntos, podemos classificar como a dimensão normativa do sistema social; os indivíduos, as personalidades, as tendências e disposições (vontades), os quais integrados se constituem na dimensão individual ou do ser do sistema social.

Analisemos as Dimensões Normativa e Individual.

DIMENSÃO NORMATIVA

A instituição para se caracterizar como tal, possui, pelo menos, quatro propriedades básicas:

1) As instituições são direcionais — elas carregam certos objetivos e são dirigidas para a manutenção do sistema social como um todo;

2) As instituições se compõem de pessoas que se encarregam das funções que elas obtêm;

3) As instituições são estruturadas — para cumprir os objetivos, a que elas se propõem, necessitam de algumas espécies de organização e regras que se inter-relacionam com estas partes da organização; e,

4) As instituições são normativas como meio de legitimar suas ações no controle dos comportamentos.

Os papéis são os desempenhados pelos atores do processo nos definidos regulamentos e normas,

os quais criam mútuos direitos e obrigações. Os papéis determinados se verificam mais em razão do que o sistema espera do que na realidade pode ser apresentado. E nem sempre o que sistema social espera é aquele papel que está sendo desempenhado. O papel, neste caso, está distorcido em razão do desejado.

Expectativas são realizadas quando os direitos e deveres são cumpridos ou colocados em ação. Dizemos, então, que as expectativas foram satisfeitas. O ator está cumprindo sua missão ou desempenhando seu papel. As expectativas definem de certa forma o que o ator pode ou não pode fazer sob certas circunstâncias, enquanto ocupa um papel no sistema social.

Na dimensão normativa a instituição, o papel e a expectativa são componentes que não podem se desagregar e servem de base de análise de tal forma que um serve de precedente para o outro. Assim, o sistema social pode ser entendido ou descrito pelo componente instituição, a instituição pelos papéis e os papéis pelas expectativas.

DIMENSÃO INDIVIDUAL

Até o ponto da dimensão normativa, o indivíduo é considerado como peça não direta do processo. Eles se comportam mais ou menos como autômatos e são monitorizados pelas expectativas da instituição. Suas atitudes são previamente orientadas e suas aspirações não são levadas em consideração. Seu comportamento é função das instituições.

Acontece que os sistemas sociais são habitados por pessoas com vontades próprias, sentimentos, sensibilidade e comportamentos definidos e únicos.

Assim como a dimensão normativa foi decomposta segundo os elementos que se integram, a dimensão pessoal deverá ser vista segundo seus elementos constitutivos — personalidade e vontade.

Personalidade é o padrão de comportamento, tal como este é percebido pelos outros. Tal padrão surge quando um indivíduo

começa a responder de uma mesma forma a condições semelhantes; cria hábitos de ação que se tornam mais ou menos previsíveis para os que trabalham com ele.

A personalidade passa a ser, segundo *Getzels e Guba*, uma organização dinâmica dentro do indivíduo com aquelas tendências e vontades que determinam uma interação com ambiente de forma única. E por ambiente não se deve entender apenas a linha geográfica que cerca os objetivos e os indivíduos, bem como os seus valores culturais, mas tudo isso e mais as expectativas que estes indivíduos carregam.

As vontades são determinadas como forças dentro do indivíduo. Neste caso, as pessoas assumem sua própria vontade e, como seres humanos, tem suas próprias características e estilos de vida. As vontades assumem aqui, uma condição de direcionalidade própria, dada por cada um e necessitam gratificações no exercício de seus atos.

As vontades também são dirigidas a objetivos pré-determinados pelo indivíduo; elas são determinadas pela percepção e pela cognição; são diferenciadas e não específicas e, finalmente, são organizadas de forma hierárquica para caracterizar a personalidade também única. De outra forma, não seria explicável pela listagem apenas de meros atributos. Esta última característica, organização hierárquica, diz-nos que a satisfação de uma necessidade pode ativar outro nível ou criar outra necessidade. *Maslow*¹³ socorre a teoria de *Getzels e Guba* nessa parte.

ARTICULAÇÃO DAS DIMENSÕES

Conhecidas as dimensões normativa e individual, as quais partem do sistema social, a articulação entre as duas se most necessária. O comportamento social é função básica destas dimensões. Um ato social que

¹³ *Op. Cit.*, p. 72.

quer, produzido, é sempre resultado de uma complexa combinação do papel desempenhado e dos fatores de personalidade.

*"O comportamento de um indivíduo numa organização resulta da interação de personalidade e expectativas. Algumas posições e alguns papéis são muitos estruturados por expectativas; vale dizer, permitem pouca amplitude para que a pessoa que ocupa essa posição exprima sua personalidade individual. O comportamento de um soldado, por exemplo, pode conformar-se quase que inteiramente às expectativas de papel (desempenhado). Tolera-se pouca inovação de comportamento."*¹¹

Outros papéis desempenhados, permitem uma maior expansão do quadro de sua individualidade no quadro de personalidade. "(...) o comportamento de um químico pesquisador deriva, em grande parte, de sua personalidade; a inovação e a criatividade são estimuladas. Parece que, à medida que um indivíduo passa para o trabalho de maior responsabilidade, ele se torna mais importante e as expectativas se tornam menos estruturadas".¹²

O eixo normativo é constituído da constituição, do papel e da expectativa. E o eixo individual é constituído do indivíduo, da personalidade e da vontade. Todo ato — e o planejamento é um deles — deve ser concebido derivado simultaneamente da dimensão normativa e da individual, e o processo desempenho social é função da interação do papel com a personalidade.

O modelo não estaria próximo da realidade social se a ele não e acrescentassem ingredientes que uma visão sistêmica não suportaria caso não possuísse.

Tal omissão poderia ser entendida como simplificação de um processo. Mas o comportamento social não poderia ser explicado apenas neste contexto de variáveis, embora estas por incluírem variáveis, por dedução direta, fossem as mais expressivas e significativas.

Em alguns modelos, os fatores psicológicos, sociológicos, culturais, políticos e econômicos são analisados à margem do processo. Dentro da visão de sistema,

esses fatores não podem ficar de lado. Eles estão presentes, agem, interagem, provocam tensão e colaboram para a "ordem" e "desordem", equilíbrio e desequilíbrio do sistema.

Não se pode ignorar os fatores biológicos e culturais e mesmo o etos que se apresenta no contexto deste modelo.

*"O indivíduo que age — a pessoa psicológica — é essencialmente uma organização que só se desenvolve e mantém um intercâmbio 'simbólico', continuado com outras pessoas, através do mesmo intercâmbio. Alguns desses intercâmbios se repetem e são esperados em certas situações — e então nos referimos a uma 'estrutura' de inter-relações sociais relativamente estáveis, que compreendem organizações e instituições. São essas teias psicossocialmente desenvolvidas e sustentadas de inter-relações comunicativas, de graus variáveis de permanência, que conferem à sociedade certo grau de totalidade, ou fazem dela uma 'entidade' por direito próprio, que deve ser estudada por técnicas e perspectivas diferentes das usadas para estudar a entidade chamada 'indivíduo'."*¹³

Não se pode isolar o homem do fator ambientação. O ambiente pesa decididamente sobre seu comportamento. Por outro lado, a natureza bio-psíquica recebe o impulso social que com ele se associa.

*"É propriedade fundamental do ser humano passar a reagir diferentemente logo que posto em presença de outro. O homem que se sabe isolado relaxa seus mecanismos psico-sociais e ingressa com facilidade num tipo de pensamento autista, voltado para si mesmo, para sua vida íntima. Em presença de outro indivíduo, o homem entra num estado de tensão interior (...)"*¹⁴

Da mesma maneira que não podemos isolar os fatores bio-psico-sociais, os valores culturais não podem ficar à margem do sistema. Os modos e meios de vida, e a conduta como produto mostram-se como parte integrante e articulado do contexto do modelo. A sensação do espaço é a da dinâmica social que o indivíduo se estabelece. Dentro disso, a própria vontade; a agregação ao grupo, a fixação a tudo e a incor-

poração deste conjunto com os valores que são preservados e transmitidos. A invasão ou o desconhecimento deste fator é fatal para a invalidação do modelo.

O modelo final nos levaria ao planejamento como um fato interdependente e produzindo efeitos e sofrendo influências de todo o contexto do modelo.

Assim, sempre partindo do sistema social para o comportamento social, a dimensão normativa e a dimensão individual inter-relacionadas, teriam a seu redor variáveis a considerar, tais como: a cultura, o etos, os valores de um lado e o organismo, a constituição e as potencialidade de outro.

Se considerarmos este modelo como referencial para uma idéia de planejamento, alguns fatores, intrínsecos à sua concepção podemos considerar como axiomáticos, evidenciando-se, dessa forma, que o planejamento deve ser:

- Integrado na sua idéia e multidisciplinar em seu caráter;
- Normativo e presente à dimensão individual;
- Receptivo a mudanças, modificando fins meios, preferências e objetivos quando for necessário;
- Democrático e participatório; e,
- Baseado em informação e apto a difundir comunicações entre os sujeitos e entre os sujeitos e objetos do planejamento.

Sharkansky argumenta que a administração pública em países pouco desenvolvidos está seriamente comprometido com esta instituição a serviço do desenvolvimento. E, em virtude de estar em contexto de difícil atuação, sofre ao mesmo tempo diferenciada de-

¹¹HERSEY, Paul e BLANCHARD KENNETH, H. *Psicologia para Administradores de Empresa*. Tradução de Dante Moreira Leite do original americano *Management of Organizational Behavior*, 1969. E.P.U., São Paulo, 1977, p. 136.

¹²*Op. Cit.*, p. 137-138

¹³*Op. Cit.*, p. 72.

¹⁴RIOS, Arthur José, *A Educação dos Grupos*. Serviço Nacional de Educação, Secretaria do Ministério da Saúde, Rio, 1957, p. 29.

manda e, até certo ponto, alguma coação. Isto torna mais completa a tarefa de decidir. *Sharkansky* identifica cinco pontos que bloqueiam os sistemas administrativos, impedindo-os de partirem para uma decisão mais racional nas diversas unidades organizacionais. Estas são:

— Uma enorme variedade de problemas, objetivos e compromissos políticos que são impostos ou colocados sobre aqueles responsáveis pela decisão pelos atores no ambiente da unidade administrativa;

— Bloqueios para se conseguir adequada informação acerca da diversidade de "aceitáveis" objetivos e políticas;

— Demandas pessoais, compromissos, inibições, incoerências dos administradores que, não obstante interferirem no objetivo final, são aceitas pelas instituições;

— Dificuldades estruturais dentro das organizações envolvendo suas relações com segmentos do executivo e do legislativo;

— comportamento inadequado dos administradores.¹⁵

O planejamento não é uma atividade mecânica que se realiza num vazio. Existe uma definição de objetivos pré-estabelecidos pelas instituições normativas que por sua vez não caracteriza a ação de planejar como um fim em si mesmo.

A ação de planejar para o sistema social com o objetivo de atingir uma mudança, revela o ambiente e este segundo *Parsons* não inclui apenas os aspectos físicos e químicos mas também o "o mundo de organismos vivos". O ambiente passa a ser o ponto referencial do planejamento e objeto de estudo primário da administração. As aspirações são tiradas deste espaço e a ele retornada para início do processo de "digestão" segundo a direção do sistema social com seus componentes normativo e individual.

*Parsons*¹⁶ analisa a estrutura dos sistemas sociais através de quatro tipos componentes e de variáveis independentes: valores, normas, coletividades e papéis. Os valores "têm primazia no funcionamento de manutenção do pa-

drão dos sistemas sociais, pois são concepções de tipos desejáveis de sistemas sociais que regulam a apresentação de compromissos pelas unidades sociais". As normas "são específicas para determinadas funções sociais e tipos de situações sociais". As coletividades "têm primazia para a realização do objetivo" e só se caracterizam como tal quando atende ao critério de "status definidos de participação, de forma que geralmente seja possível estabelecer uma distinção útil entre participantes e não participantes, um critério atendido por casos que variam desde famílias nucleares até comunidades políticas" e ao outro critério de diferenciação de participação com relação ao seu status e funções dentro da coletividade, "de tal forma que algumas categorias de participantes devam fazer certas coisas não esperadas das outras". E o papel é aquele liame no sistema social que se estabelece com a personalidade do indivíduo.

*Parsons*¹⁷ explicita ainda que a "integração dos participantes numa sociedade inclui a zona de interpenetração entre o sistema social e o de personalidade. No entanto, a relação é basicamente dividida em três partes pois as partes do sistema cultural, assim como as partes da estrutura social, são interiorizadas nas personalidades e, além disso, algumas partes dos sistemas culturais são institucionalizadas na sociedade".

E adverte logo adiante: "no nível social, os padrões institucionalizados de valor são 'representações coletivas' que definem os tipos desejáveis do sistema social. Tais representações estão correlacionadas com as concepções de tipos de sistemas sociais pelos quais os indivíduos se orientam nas suas posições de participantes. Portanto, é o consenso dos participantes quanto a orientação de valor com relação à sua sociedade que define a institucionalização de padrões de valor. O consenso a esse respeito é, evidentemente, uma questão de grau. Por isso, autosuficiência neste contexto, refere-se ao grau de legitimação das instituições de uma sociedade pelos compromissos de valor aceitos pelos seus participantes".

O planejamento não legitima a ordem no sistema social. De acordo com *Parsons*, será a comunidade societária que terá a função de articular um sistema de normas com uma organização coletiva que tenha unidade e coesão. O planejamento é legitimado pelo contexto social em que vai atuar. Quando o planejamento atua, verticalmente, sua imposição violenta as normas e os valores existentes. Sua atuação passa a existir em função de uma variedade de ações meramente burocráticas, não cria a memória e nem parte de ação estímulos à tradição do grupo organizado. Corre numa linha de disciplina fria, dominadora e descompromissada.

O planejamento considerado sobre o prisma, puramente administrativo numa posição-imposição vertical de ação, estabelece uma escala de distorção que pode ser visto por três níveis:

— O nível de formulação e concretização do objetivo;

— O nível de repercussão que vai da formulação ao contexto social;

— O nível de implementação.

O primeiro nível de distorção se verifica ainda dentro da própria instituição formuladora. Por não representar aspirações do sistema social, por esse não estar identificado nos seus anseios mais essenciais, a distorção desfoca a idéia do planejamento na própria fonte, quando da sua formulação e da concretização do seu objetivo inicial. A distonia se dá quando se imagina que o objeto planejado é aquele desejado pelo sistema social. O espaço administrativo que planeja se afasta do espaço social sem perscrutá-lo. Tal atitude des caracteriza a existência de espaço. O planejamento traz consigo um vício de origem.

¹⁵SHARKANSKY, Ira. *Public Administration Policy-Making in Government Agencies*. 3ª edição, Rand McNally College Publishing Company Chicago, 1975, p. 53.

¹⁶PARSONS, Talcott. *O Sistema das Sociedades Modernas*. Livraria Plo Editora, São Paulo, Tradução de I Moreira Leite, 1974, p. 18.

¹⁷Op. Cit., 18-19.

O segundo nível de distorção é o da repercussão. É a linha que vai da formulação no espaço administrativo ao contexto social que foi destinado. O que realmente foi destinado ao sistema social considerado, num planejamento assim concebido, foram as necessidades institucionais, estas caracterizadas por forma de governo conjuntural, não agregada àquele espaço social, descompromissadas, portanto, com o ambiente e suas implicações.

O terceiro nível de distorção, é o da implementação. O sistema social recebeu, distorceu e vai implementar uma ação planejada da qual não participou e na maioria das vezes não representa seus conscientes anseios. Kaplan e Manners, citando Firth afirmam existir uma distinção entre a estrutura social e organização social. A estrutura social refere-se a padrões normativos de comportamento social. No entanto, temos que considerar que no desempenho diário dos padrões estabelecidos sob forma ideal, os indivíduos raramente se adaptam às condições, às expectativas definidas estruturalmente. No desempenho de seus papéis, eles podem reinterpretar, improvisar ou inovar.¹⁸

*"O antropólogo social defronta-se com um problema constante, um aparente dilema — explicar a (. . .) continuidade e, ao mesmo tempo, a mudança social. A continuidade se expressa na estrutura social, nos conjuntos de relações que contribuem para a firmeza da expectativa, para a validação da experiência passada em termos de uma experiência semelhante no futuro (. . .). Ao mesmo tempo, é preciso haver lugar para variação e explicação da variação."*¹⁹

Qualquer que seja a decisão sobre o ato de planejar e a escala que produz os níveis de distorção deve ser observada. Mesmo que se rejeite a concepção de uma idéia e em torno dela uma concepção de modelo de planejamento há que se ater, pelo menos, ao processo participativo na escala de decisões.

Pottle analisa a participação através de:

"Existência de meios amplos fáceis de expressão individual a todos, sem excessão, através

da liberdade de associação, expressão e ação. Essa liberdade deve ser conseguida e assegurada mediante estruturas institucionais adequadas.

"A participação efetiva requer uma relação íntima entre os vários níveis de planejamento. O planejamento em níveis mais altos deve ser traduzido em termos locais. A fim de que os cidadãos não percam a confiança em suas instituições, um planejamento global não pode prescindir, para não desvirtuar seu caráter, de elementos característicos que lhe garantem clareza, simplicidade, continuidade e oportunidade.

"A comunicação eficiente é uma condição social para que as decisões de maior importância e assuntos de interesse público se realizem num ambiente de debate franco e meios oportunos e razoáveis para sua interpretação e compreensão (. . .).

*"Deve haver consenso e aceitação razoável em relação aos objetivos sociais básicos a serem alcançados, para que o indivíduo assuma parte ativa e aquilate o valor da mesma no conjunto de esforços empreendidos pela nação. Um nível de educação mais alto e medidas especiais para o treinamento específico dos cidadãos são muito importantes para aumentar as oportunidades de participação individual."*²⁰

A decisão de planejar, pelas múltiplas facetas que envolvem, implica, primariamente, em conhecer e partir de sua idéia, depois considerar o espaço a ser planejado e a montagem de uma dialética com os atores que vão atuar no processo.

O grande momento é a discussão da idéia do planejamento. Quando procuramos atingir a administração por conteúdo e padrões técnico-científicos adotados, em nada há que contribuir além de enxertar uma longa discussão acadêmica sobre o crescimento do poder executivo. Os sinais do tempo, é o aparecimento de novas metodologias e conquistas técnico-científicas. As empresas privadas delas se ocupam e as incor-

poram. A atividade superior da administração pública também se torna cada vez mais especializada. O surgimento de uma estrutura técnico-burocrática é consequência da velocidade da era tecnológica. A administração assume outro papel. E o Estado?

Parsons(considera que a 'escolha entre a centralização que acentua a eficiência coletiva, e descentralização, que permite a 'representatividade', liberdade de expressão de interesses por grupos, é um dilema geral para as associações democráticas."²¹ O que será este dilema levado para os sistemas sociais que têm que ter representatividade a nível de governo?

A tese é que o planejamento pode ser uma fonte de mudança estrutural de sua aplicação pressupor a existência de uma filosofia e um modelo baseado neste. A mudança estrutural e a resposta para algumas das questões que afligem a administração, e de certa forma, afeta o Estado, surge como resultado de escolhas e tomadas de decisões a nível de planejamento.

E como adverte Drucker²² o planejamento não é uma mera atividade de previsão. Nós realizamos o planejamento, justamente porque não podemos prever e ele não trata com decisões senão com a "futuridade" das presentes decisões.

¹⁸KAPLAN, David e MANNERS ROBERT, A. *Teoria da Cultura*. Zahar Editores, Rio, 1972, p. 157.

¹⁹Op. Cit., p. 157-158.

²⁰POTTLE, Herbert e outros, *Participação dos Cidadãos no Planejamento*. In Anais da XII Conferência Internacional de Serviço Social — Planejamento para o Processo Social". Rio 1974, p. 215-218.

²¹Op. Cit., p. 126.

²²DRUCKER PETER, F. *Technology, Management and Society*. Harper and Row, Publishers, N. York, 1970, p. 130.131.

Diagnostico Socio-Econômico: etapa preliminar na recuperação social *

James Roy Doxsey **

Erly Euzébio dos Anjos **

Ana Maria Petronetto Serpa ***

A problemática social dos bairros Santa Rita de Cássia e Alecrim, no município de Vila Velha, baseada em dados coletados. As recomendações, relativas à realidade encontrada, para realização de um plano de ação.

A diversidade de problemas sociais encontrados nos bairros Santa Rita de Cássia e Alecrim, no município de Vila Velha, levou o Governo do Estado do Espírito Santo a considerá-los áreas de anormalidade social.¹ Localizados junto a Rodovia Carlos Lindenberg, antigo acesso a Vila Velha e rio Aribiri, esses bairros apresentaram acelerado crescimento a partir da década de 60. Para uma intervenção sistemática por parte dos órgãos públicos e privados naquela realidade foi realizado um levantamento para se conhecer a magnitude dos problemas sociais existentes, as expectativas dos moradores em relação às melhorias a serem feitas e o seu interesse e disponibilidade em participar do processo de mudança social da comunidade.

O diagnóstico da realidade sócio-econômica tem sido considerado etapa preliminar à intervenção profissional (Faleiros, 1971). O levantamento dos problemas proeminentes da população pesquisada, suas preocupações e atitudes sobre a vida familiar e comunitária servem como instrumento no processo de desenvolvimento da comunidade.

OBJETIVOS DA PESQUISA

O presente estudo visou dois propósitos principais: realizar um levantamento descritivo e quantitativo das condições sócio-econômicas das unidades familiares situadas nos referidos bairros; fornecer dados pertinentes e confiáveis que permitam a possível elaboração pelos órgãos públicos e privados de uma política integrada de promoção e recuperação social.

* Original: "Diagnóstico Sócio-Econômico e Comunitário: Uma Etapa Preliminar na Recuperação Social dos Bairros Santa Rita de Cássia e Alecrim, no Município de Vila Velha, Espírito Santo".

** Professores do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES);

*** Professora do Departamento de Serviço Social (UFES) e Assistente Social da Secretaria de Estado da Cultura e do Bem-Estar Social (SEBS).

¹ O termo "anormalidade social" é comumente usado para englobar os sintomas visíveis de desorganização social, tais como: condições sub-humanas de habitação, valões abertos, animais domésticos soltos na rua, ausência de coleta de lixo e precário nível de vida da população em geral. Como veremos mais adiante, na discussão sobre "Problemas do Bairro", esses sintomas de problemas sociais estão ligados a uma desorganização na estrutura social, econômica e política da sociedade em que a comunidade está inserida.

METODOLOGIA APLICADA

A principal técnica adotada foi o método de "survey", por meio de um questionário aplicado numa entrevista individual. Esse questionário constituiu-se em 134 perguntas, referentes à situação demográfica, habitacional, ocupacional, educacional, familiar, previdenciária e da vida comunitária das unidades familiares.

A composição heterogênea de bairros de baixa renda, às vezes compromete a representatividade de uma amostra aleatória. Inicialmente foi resolvido pesquisar todas as famílias alí residentes. Dados fornecidos pela Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) e a Campanha de Erradicação da Malária (CEM), informaram haver 1.133 unidades familiares em Santa Rita e 1.018 em Alecrim (1976)? Levando em consideração o número de domicílios existentes, o tamanho do questionário em sua forma final e o curto prazo para a realização do levantamento, foi possível pesquisar 932 (82%) famílias em Santa Rita e 163 (16%) em Alecrim. Cerca de 10% dos domicílios não pesquisados em Santa Rita deveu-se ao fato de não se encontrar em casa, no momento da visita, uma pessoa qualificada para responder o questionário. O índice de domicílios encontrados vazios (sem residentes) foi estimado em 5% (57 domicílios). Cerca de 1% dos questionários foram anulados devido a erros cometidos pelos entrevistadores. Em suma, a perda dos 18% do universo a ser pesquisado em Santa Rita é perfeitamente justificável. Por outro lado, a amostra de 16% em Alecrim seguiu o esquema original.

O processamento de dados foi feito através do SPSS - Statistical Package for the Social Sciences. Os dados foram computados empregando-se programas de frequência simples; tabulação cruzada; correlações de Pearson e Spearman; análise fatorial e correlações parciais.

RESULTADOS DA PESQUISA

São analisadas a seguir, algumas características descritivas dos chefes de família de Alecrim e Santa

Rita; a situação habitacional; as condições existentes de infra-estrutura física e social; o status ocupacional e educacional dos chefes familiares; alguns aspectos da situação familiar; as condições de saúde dos membros da família; tipos de alimentos ingeridos mais frequentemente; a situação de previdência social; a participação dos moradores na vida da comunidade através do movimento comunitário e alguns problemas mais proeminentes do bairro na perspectiva dos moradores.

CARACTERÍSTICAS DESCRITIVAS

DOS ENTREVISTADOS

Uma alta percentagem das pessoas entrevistadas era constituída por donas-de-casa. Observa-se, entretanto, que das 932 famílias em Santa Rita, 110, ou 17%, das famílias são encabeçadas por mulheres. Em Alecrim esse percentual é de 10% ou 15 das 163 famílias; o que possivelmente é um indicador da desorganização familiar existente nesta população.

A maioria dos chefes de família afirmaram ser casados e ter em média 36 anos, sendo a faixa etária de 31 - 40 anos a mais freqüente. O número de pessoas residindo por família é, em média, de 5,3. Mais da metade dos entrevistados em ambos os bairros são procedentes do interior do norte do Espírito Santo; um pouco menos de 40% vieram de outros estados e cerca de 10% da Grande Vitória. Indagados sobre o motivo pelo qual residem em Santa Rita, 50% das respostas foram relacionadas com "a busca de uma vida melhor".

Como era de se esperar, os moradores deste bairro demonstraram ter as mesmas ilusões de migração do campo para a cidade, em relação a outras comunidades existentes na periferia das grandes cidades do Brasil (Ferraz, et al., 1975). Outras razões apresentadas para morar em Santa Rita e Alecrim foram: solucionar problemas habitacionais (28% em Santa Rita), tais como despejo, venda de terreno onde morava antes ou porque "souberam estar havendo invasão de terreno no bairro". Outras famílias porque alguns de seus parentes tinham se estabelecido naquele local anteriormente.

²Esta estimativa leva em consideração o número de unidades não residenciais encontradas (escolas, vendas, garagens, etc.), mas enumeradas pela CEM.

³Constatou-se que os valores $\chi^2 = 752,23$; 4 GL; P = 0,0 para Santa Rita de Cássia e $\chi^2 = 158,4$; 4 GL; P = 0,000 para Alecrim. χ^2 é o valor encontrado do qui-quadrado, GL representa o número de graus de liberdade necessários para interpretar o valor qui-quadrado e P informa o nível de significância encontrado. Por convenção adotou-se 0,05 e 0,01 ou a obabilidade da ocorrência por acaso de 5% ou 1%, respectivamente.

O tempo de residência naquela área é relativamente curto, apesar de os bairros existirem há mais de 10 anos. Mais da metade das famílias residem há menos de dois anos nas casas em que foram entrevistadas. Quando cruzou-se o tempo de permanência nos bairros, constatou-se uma relação significativa³. Isso é, quem disse morar há menos de dois anos na mesma casa também afirmou residir há menos de dois anos no bairro.

Em Santa Rita a maioria dos chefes de família (87%) tem carteira profissional enquanto que somente 40% tem carteira de identidade. Isso é explicado possivelmente pelo fato de ser o primeiro um documento essencial à aquisição da carteira do INPS. Em contraste com a expectativa de existir uma taxa elevada de "amaziados" ou de casamentos irregulares nessas comunidades, verificou-se que 82% diz possuir certidão de casamento e 88% afirmou ter certidão de nascimento de todos os filhos: fatos esses importantes para serem considerados em um programa de recuperação social.

SITUAÇÃO HABITACIONAL

A condição precária das residências em Santa Rita é sem dúvida, um dos aspectos mais noticiados dentro do elenco de problemas observados na comunidade. Apesar de existir algumas casas boas — alvenaria — a maioria da população vive em habitações de condições verdadeiramente sub-humanas. Mais de dois terços do total das famílias entrevistadas alega ter casa própria. Do restante, mais de um quarto mora em casa alugada, pagando a média de Cr\$ 187,00 mensais e 4 famílias em Alecrim e 67 em Santa Rita mora em casa emprestada ou cedida por amigos ou parentes. Apesar de ser grande o número de propriedades invadidas nos bairros, somente 9 famílias em Alecrim e 7 em Santa Rita diz morar em casas denominadas "invadida".⁴ Quanto à situação de posse dos terrenos, a maioria (64% em Santa Rita) afirmou ser dono do terreno onde as suas casas foram construídas; 15% alugaram, 9% moram em terreno emprestado e somente 8% alegaram tê-lo invadido. Esta autorização para invadir geralmente vem do prefeito, do delegado local, e de

peessoas responsáveis pela fiscalização do bairro.

Dos que ainda não têm uma casa própria, 95% em Alecrim e 69% em Santa Rita demonstrou certo otimismo em adquiri-la nos próximos 5 anos, enquanto que 16% dos chefes de família em Santa Rita duvidou desta possibilidade e 9% se mostrou totalmente descrente. Esse pessimismo foi manifestado por famílias com uma renda total inferior à mediana.

Prevaleceu nos bairros uma tendência de se construir a sua própria casa. A grande maioria das casas habitadas são de madeira, uma proporção das quais são do tipo "palafita". Considerou-se nos bairros um grande número de residências deficientes ou em situações de "precariedade habitacional". Cerca de 400 ou 500 habitações (40%) em Alecrim estão espalhados pelo mangue, e as respectivas famílias sobrevivem em condições sub-humanas, principalmente no que se refere ao aspecto sanitário.⁵

Apesar de 74% das residências em Alecrim e 52,2% em Santa Rita possuir 4 cômodos ou mais, deve-se considerar que esses cômodos incluem sala e cozinha e que residem na casa em média 6 pessoas. Muitas famílias responderam que utilizavam a sala e/ou a cozinha, além de outros quartos existentes, para dormir.

A situação sanitária nestas residências também é precária: em Santa Rita 49% (ou 445 casas) não tem banheiro; 34% possui apenas o vaso sanitário; e somente 17% possui banheiro completo. Em quase 600 residências (72%) não há fossa para o escoamento de dejetos humanos e apenas 61 casas (7%) possuem fossas sépticas. Fossas rudimentares foram encontradas em 21% dessas residências.

Verificou-se que a qualidade da situação habitacional está associada com o nível econômico das famílias entrevistadas. As que possuem casa própria tendem a dispor de mais cômodos, bem como a ter uma renda familiar acima da mediana.

INFRA-ESTRUTURA FÍSICA

Quanto a disponibilidade dessas unidades residenciais à utilização de serviços básicos, constatou-se que

⁴ Mesmo que o número de invasões fosse mais elevado, era de se esperar um certo receio por parte dos informantes de responder qual a verdadeira situação de posse do imóvel, principalmente para uma pesquisa ligada a órgãos oficiais.

⁵ As condições locais de higiene são agravadas pelo escoamento dos dejetos e outros materiais indústriais de uso diário do Hospital Evangélico. Vários informantes aproveitaram a oportunidade das entrevistas para protestar veementemente contra o uso dessa área como esgoto hospitalar, alegando os nefastos efeitos à saúde dos moradores.

⁶ DANTAS, J.L., "Definição de um Modelo de Desenvolvimento Social e Comunitário — Teorização e Metodologia", 1972.

30% em Alecrim e 49% em Santa Rita não dispõem da utilização de água encanada, mas todos manifestaram interesse em que a CESAN financiasse a instalação completa, com caixa d'água e encanamentos. Poucas são as casas que têm instalações de água em seu interior. O que ocorre muitas vezes, são adaptações de torneiras à rede central, servindo a várias famílias vizinhas. O percentual dos que possuem luz elétrica é de 72% em Alecrim e de 57% em Santa Rita.

Ao somar a taxa de chefes de família desempregados com a percentagem de "encostados" verificou-se que 1 em 5 chefes de família está afastado atualmente do mercado de trabalho.

Semelhante aos resultados de Alecrim, a maioria das profissões identificadas em Santa Rita são do tipo manual, de aprendizado relativamente simples e acessível aos indivíduos de baixo nível educacional. No que se refere às possibilidades de obtenção de um emprego melhor, 49% (em Santa Rita) mostrou-se bastante otimista. Uma menor proporção considera limitadas as possibilidades, e algumas pessoas expressaram a sua total descrença a esse respeito. Os chefes de família com um baixo nível de escolaridade tendem a ser mais pessimistas. Parece que a própria educação desses respondentes seja o fator mais influente na expectativa de melhoria de emprego, e com ele de uma vida melhor. A grande maioria nunca frequentou nenhum curso de treinamento profissional, mas acham válida a hipótese de usar seu tempo para frequentarem esses cursos. Dentre todos, o mais solicitado foram aqueles relacionados à Construção Civil (30,4%).

A renda média em Alecrim e Santa Rita era de Cr\$ 1.420,00 e Cr\$ 1.100,00, respectivamente. Se considerar que o salário mínimo vigente na época era de Cr\$ 655,00, verificar-se-á que a maioria dos chefes de família ganha menos de 2 salários mínimos para o sustento de sua família. Em Santa Rita, 36% dos chefes de família recebem uma quantia inferior ao salário mínimo regional. Enquanto isso, a renda total, em cada residência, entendida como o somatório das rendas individuais dos moradores, gira em torno de Cr\$..... 1.485,00, o que não aumenta o poder aquisitivo dessas famílias.

A fim de entender a influência do nível de escolaridade do chefe de família em relação à sua profissão e renda mensal, correlacionou-se essas variáveis. As pessoas mais novas tendem a ter um maior nível educacional, uma profissão mais qualificada e, como resultado, uma renda maior.

É interessante observar que existe uma relação muito significativa ($\chi^2 = 146,56$; 1GL; $P = 0$) entre os entrevistados de Santa Rita que afirmaram ter luz elétrica e dispor de serviços de água. Isso é, quem tem luz tende a ter água também. Houve associações significativas entre quem tem instalações de luz e água e a renda total da família.

SITUAÇÃO EDUCACIONAL

E OCUPACIONAL

O dimensionamento dos tipos de profissão, renda e dos níveis educacionais é fator importante para o diagnóstico social de uma população. Segundo José Lucena Dantas, uma possível ruptura do círculo vicioso da miséria que assola as comunidades dependentes e marginalizadas deve ser feita trabalhando-se inicialmente uma destas variáveis.⁶ Possivelmente os efeitos nela produzidos refletem-se sobre as demais, alterando-lhes suas características e vice-versa, num processo acumulativo de causa e efeito.

Conquanto se esperasse encontrar nesses bairros um alto índice de analfabetismo, isto não ocorreu, o que contradiz certas expectativas em relação a comunidade de baixa renda: 82% dos chefes de família em Alecrim e 70% em Santa Rita sabem ler e escrever. Mas em geral a população é caracterizada por um baixo nível de escolaridade. No caso de Santa Rita, 69% dos entrevistados não chegou sequer a concluir o curso primário e 28% nunca frequentou a escola.

Os dados revelam que, cerca de 64% (ou 561 pessoas em Santa Rita) se encontraram trabalhando, 13% (ou 115 pessoas) desempregadas, 12% (ou 102 pessoas) aposentadas e 9% (71 pessoas) "encostadas".

SITUAÇÃO FAMILIAR

Como foi mencionado acima, a diferença entre a renda familiar total não muito superior a renda do chefe de família. Apesar de a renda domiciliar aumentar com o número de pessoas residentes numa casa, a média de membros é de 6 (5,3 em Santa Rita) para cada família. Considerando que a maioria dessas famílias (93% em Santa Rita e 83% em Alecrim), tem filhos menores de 18 anos residindo em casa, e que existem gastos com alimentação, saúde, vestuário, educação, transporte, etc., acredita-se que a disponibilidade financeira da família seja muito restrita quando comparada à renda familiar mensal.

Indagados sobre o problema que mais preocupa à sua família, a maioria dos entrevistados respondeu ser problemas relacionados com a saúde, alimentação e higiene. Em seguida citaram a situação financeira, problemas habitacionais e educacionais. Existe uma associação significativa entre o sexo da pessoa entrevistada e o tipo de problema familiar considerado mais sério ($\chi^2 = 23,5$; 10 GL; $P = 0,009$ em Santa Rita). Ambos os sexos estão igualmente preocupados com os problemas de saúde, alimentação, habitação, segurança pessoal, infra-estrutura física e social do bairro. Contudo, as mulheres indicaram maior preocupação com problemas relacionados à educação, cultura, relacionamento familiar e trabalho.

Proporcionalmente, os homens estão mais preocupados com a situação financeira. Entretanto, quando se perguntou se essas preocupações eram somente da família do informante, responderam serem as mesmas comuns a todas as famílias do bairro que se encontram em situação sócio-econômica semelhante. Ao contrário do que se esperava, parece haver uma consciência de coletividade por parte dessas populações de baixa renda.

SITUAÇÃO DE SAÚDE, ALIMENTAÇÃO

E

PREVIDÊNCIA SOCIAL

Apesar de a grande maioria das famílias entrevistadas, 82% em Alecrim e 75% em Santa Rita, serem seguradas do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) e recorrerem ao SAMU (Serviço de Atendimento de Urgência) e à rede Hospitalar da Grande Vitória em caso de internamento, ficou evidenciado que mais da metade destas encontra sérias dificuldades no transporte de doentes para os primeiros socorros. O meio de transporte mais utilizado é o táxi, quando encontrado. Foi confirmado que 155 chefes em Santa Rita e 21 em Alecrim não são beneficiados por nenhum programa previdenciário. Existe uma relação altamente significativa entre sua situação de previdência e a profissão do chefe de família ($\chi^2 = 80,1$; 18 GL; $P = 0,0000$ em Santa Rita).

Mais de 40% das mulheres recorrem às parteiras para realizarem seus partos. Foi também expressiva a proporção dos partos feitos com médicos (1/4 das mulheres) e parteiras juntamente. Dos partos realizados com parteiras, o maior número de pessoas afirmou que não houve morte da criança no período de 0 a 15 dias, correspondendo a 92% e 86% para Alecrim e Santa Rita, respectivamente. No entanto, um estudo mais detalhado acerca das condições, frequência, e conseqüências dos partos realizados por parteiras deve ser feito, para um melhor diagnóstico desse tipo de recurso utilizado.

As doenças mais identificadas foram as relacionadas com o sistema nervoso ou doenças emocionais. É também interessante notar que 43% (Alecrim) e 29% (Santa Rita) das famílias entrevistadas afirmaram ter problemas de visão. Em seguida apontaram alcoolismo (15% em Alecrim e 12% em Santa Rita) como a incidência mais comum. Apesar de ter sido perguntado, não se constatou nenhum caso de tóxicos.

Quanto ao aspecto alimentar, pode-se observar que os alimentos mais consumidos pelas famílias são

o arroz (97%), e o feijão (83%), farinha (71%) e massas (66%). Apesar dos bairros estarem situado próximo ao mar, o consumo de peixe é bastante reduzido: (11%). Leite, frutas, ovos e verduras são consumidos apenas em ocasiões especiais, ou quase nunca.⁷

VIDA COMUNITÁRIA

Uma característica da população de baixa renda é a falta de organizações, grupos formais ou associações sociais a nível local. Dos que participam, a maior parte indicou associações religiosas (86% para Santa Rita), o Movimento Comunitário (9%), uma associação esportiva (4%) ou um sindicato (1%).

Grande parte dos chefes de família desconhece as atividades e programas do Movimento Comunitário nos bairros e nunca participou pessoalmente de nenhuma de suas atividades. Entretanto, os dados não permitem concluir se o conhecimento é a causa da participação ou vice-versa. Parece que existe uma tendência para os que atualmente conhecem as atividades ou programas deles participar. Em Alecrim, verificou-se existir relação entre o conhecimento das atividades do Movimento Comunitário e o nível de escolaridade do chefe de família. Isto é, 87% dos que não conhecem também não completaram o curso primário. Entretanto, tal associação não foi encontrada em Santa Rita, onde a amostra é maior.

O conhecimento das atividades do Movimento Comunitário, por outro lado, está associado ao tempo de residência nos bairros: 49% (Alecrim) e 37,7% (Santa Rita) dos que conhecem as atividades, residem nos bairros há menos de dois anos. Já os que conhecem suas atividades são mais positivos a respeito da capacidade do Movimento Comunitário de acionar meios para solucionar problemas desses bairros. Esta confiança no Movimento Comunitário independe do nível de educação ou do sexo do entrevistado. Ainda aqueles que possuem algum investimento na comunidade, tendem a ser otimistas e confiantes nos moradores. Em Alecrim os proprietários de terreno (59%) concordam acerca do interesse dos moradores na solução de problemas comunitários e 62% deles concordam que existe entre a população do bairro, espírito de união, cooperação e ajuda mútua. Tanto num bairro como no outro, demonstram todavia dúvidas quanto a existência dos recursos para resolver os problemas dos bairros. Em síntese, esses dados permitem concluir que certas características dos moradores, tais como: baixo nível de escolaridade, pouco tempo de residência no bairro e desconhecimento das atividades do Movimento Comunitário, possivelmente devido à falta de comunicação vicinal, contribuem para explicar a falta de participação organizada na comunidade.

⁷M.V. Baptista, Desenvolvimento de Comunidade, São Paulo, 1976, p.79.

PROBLEMAS DO BAIRRO

A percepção de certas condições consideradas inadequadas ou indesejáveis por um grupo de pessoas é subjetiva e está intrinsecamente ligada ao seu sistema de valores. As pessoas não afetadas por uma situação problema, tendem a percebê-la com valores do seu grupo de referência e muitas vezes podem corresponder ou não às necessidades das pessoas afetadas. Por isso é de grande importância estudar e analisar o que é considerado problema em uma área, sob o ponto de vista das pessoas afetadas, e não de acordo com a percepção de pessoas estranhas ao bairro. O que vem a ser um problema social varia de um grupo para outro. Verificou-se, por exemplo, em Alecrim, uma correlação negativa entre a renda familiar total dos entrevistados e certas atividades com relação à existência de problemas na comunidade. Em outras palavras, quanto maior a renda familiar, menor é a tendência em perceber a falta de policiamento, prostituição, desemprego, falta de assistência médica e condições de transporte, como sendo problemas da comunidade ou vice-versa. Quanto menor a renda familiar, maior é a tendência em perceber essas situações como situações problemas. (V. Tabela I)

TABELA I — CORRELAÇÃO ENTRE A RENDA FAMILIAR TOTAL E ALGUNS PROBLEMAS DO BAIRRO ALECRIM.

Tipo de Problema	Coefficientes de Correlação (o tipo de problema correlacionado com a renda familiar)
Falta de Policiamento	- 0,18
Prostituição	- 0,17
Desemprego	- 0,20
Falta de Assistência Médica	- 0,16
Transporte em Geral	- 0,18
Transporte Coletivo	- 0,23

(Nível de Significância: P = 0,05)

O fato das pessoas que usufruem de melhores condições sócio-econômicas perceberem a estrutura

da sociedade como sendo harmoniosa, integral e em ordem, não é uma peculiaridade dos moradores de Alecrim. É uma tendência universal, encontrada em outras comunidades do mundo. Não é difícil concluir que aqueles que se sentem seguros, tem casa própria, emprego estável, bom rendimento, facilidade de assistência médica, possibilidade de se locomover facilmente, etc., tendem a achar que os problemas sociais não existem ou se existem não são obstáculos à satisfação de suas necessidades sociais. Também em Santa Rita as pessoas com uma renda familiar inferior vêem a falta de luz e água como um dos problemas mais sérios do bairro. Geralmente quando falta um desses serviços nas suas casas, é mais provável que o encarem como um problema do bairro.

Os entrevistados consideraram, em ambos os bairros, os problemas de infra-estrutura física entre os mais sérios. Nota-se que os quatro primeiros problemas considerados mais relevantes nos bairros (falta de calçamento, esgoto, ausência de coleta de lixo, e os problemas de inundações ou falta de aterro) são problemas de infra-estrutura e que possivelmente afetam a saúde da população. Os problemas relacionados a seguir, são de ordem social e a eles também foi atribuída alguma importância. Assim, apesar de os problemas de infra-estrutura terem sido considerados pelos moradores como mais significativos verifica-se uma preocupação, em menores proporções, com os problemas gerados pela desorganização social existente na comunidade.

Nota-se, na pesquisa, que alguns problemas, como a falta de luz receberam menos pontos na listagem, devido justamente às diferenças de percepção dos grupos pertencentes a categorias sociais distintas. Por exemplo, os dados de Alecrim mostram uma relação significativa ($\chi^2 = 26,68$; 3 GL; P = 0,000) entre as pessoas que dizem ter luz elétrica em casa, e as que afirmam não existir problemas da falta de luz no bairro. Isto significa que somente os moradores sem luz elétrica e, portanto, os mais afetados pela situação, tendem a perceber a falta de iluminação pública como um problema da comunidade.

Verificou-se também uma relação significativa ($\chi^2 = 9,48$; 1 GL; P = 0,01) entre o sexo da pessoa entrevistada e a identificação de falta de água no bairro como um problema. Os homens, ao contrário das mulheres, tendem a achar que existe no bairro, o problema da falta de água. Possivelmente, as mulheres tendem a conseguí-la para o uso doméstico, e desta forma não percebem a sua falta como um problema geral.

Apesar desta pesquisa ter sido feita no período de eleições municipais, observou-se uma tendência das pessoas entrevistadas (a metade sendo mulheres), em afirmar que não existe no bairro o problema de "conflitos políticos". Há várias razões possíveis para explicar este resultado: a) é possível que os moradores neguem a existência deste problema, devido ao fato de os entrevistadores estarem fazendo uma pesquisa ligada a um órgão do Governo; b) a segunda razão, que

possivelmente decorre da primeira; é que a própria conjuntura atual de participação em política local pode ter afetado a resposta. O próprio termo "Conflito Político" pode ter sido dotado, na percepção dos moradores de um sentido pejorativo e conotar "brigas e discussões violentas de pessoas de mau caráter", em vez de desavenças ideológicas de uma participação sadia dos moradores no aspecto político da comunidade.

Parece que os moradores entrevistados têm opiniões e atitudes firmes com respeito aos problemas principais dos bairros, demonstrando quase um consenso na prioridade da infra-estrutura física. Nota-se também o grande número de problemas considerados existentes na comunidade. É evidente o relacionamento entre os problemas familiares e muitos problemas citados como comunitários. A complexa problemática social permeia a vida familiar afetando profundamente a qualidade de vida das comunidades.

CONCLUSÕES

Os resultados do levantamento sócio-econômico confirmam empiricamente a complexidade da problemática social e a precariedade das condições de sobrevivência das populações residentes nestes bairros. Apresentam um quadro onde as famílias, em sua maioria, são carentes nos aspectos de saúde, alimentação, previdência social, educação, habitação e qualificação profissional. O nível de participação nos bens e serviços do sistema sócio-cultural urbano é reduzido, razão pela qual podem ser considerados comunidades marginalizadas.

Os chefes de família tem baixo nível de escolaridade e de educação formada, e além de serem profissionalmente despreparados para integrarem-se ao mercado de trabalho, apresentam reduzidas expectativas quanto a possibilidade de optarem por um emprego melhor. Além do grupo familiar nuclear ser numeroso, outras pessoas tendem a se agrupar numa mesma casa para assegurarem sua manutenção econômica. As habitações, em sua maioria são deficientes e não dispõem dos serviços de água, luz, instalações sanitárias e outros equipamentos essenciais. Grande parte das famílias entrevistadas preocupam-se com problemas de saúde, alimentação e higiene, assim como sua situação financeira e educacional. Focalizando-se os problemas da comunidade como um todo, a maioria vê a falta de infra-estrutura física no bairro como um dos conjuntos de problemas mais sérios. Um número de moradores se mostram preocupados com problemas de caráter social como: prostituição, menores desocupados

que nem trabalham nem estudam, desemprego e relacionamento familiar; o que possivelmente indica uma certa consciência de que os problemas físicos são de prioridade total ou única.

Afirmam que seus problemas são comuns à população em geral, e até certo ponto parecem estar conformados com sua vida precária. Participam muito pouco das organizações formais do bairro (grupos secundários de associação local); apenas uma minoria procura grupos religiosos ou esportivos. Acreditam, de maneira relativamente otimista que através da união comunitária e da ação conjunta podem solucionar seus problemas principais. Ainda assim, o grau de participação nas atividades dos movimentos comunitários locais é mínimo. O fato de desconhecerem as finalidades e atividades dos Movimentos Comunitários locais e não possuírem muita experiência organizacional tende a acarretar a falta de participação.

Notou-se uma desconfiança por parte dos entrevistados, de que o levantamento não seria de consequência alguma para o bairro e para a população em geral. Muitas famílias conceberam-no como uma artimanha política, alegando que todo o interesse pelo bairro passaria logo após as eleições municipais. Apesar de terem dúvidas a respeito da intenção política do levantamento, suas atitudes refletem a grande dependência daquela "força", pessoa, grupo ou agência governamental, para solucionar seus problemas.

Em síntese, as populações pesquisadas apresentam um quadro complexo, de problemas familiares e societários, evidenciados nas precárias condições de saúde, habitação, alimentação e trabalho. Esta precariedade por sua vez, guarda íntima relação com a baixa renda, ausência de educação e qualificação profissional que, por sua vez, resulta de uma condição histórico-social e de uma estrutura social vigente. Essas 1100 famílias moram em comunidades carentes de uma infra-estrutura básica, e apresentam numerosos sintomas de desorganização social e pessoal existente.

RECOMENDAÇÕES PARA UM PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO SOCIAL

Baseado nesse diagnóstico da problemática sócio-econômica e numa interpretação sociológica das necessidades mais sentidas pela população pesquisada, apresentamos várias recomendações para a implantação de um programa de recuperação social. Essas recomendações são colocadas dentro de um contexto

⁸Seno Cornely, Serviço Social - Planejamento e Participação Comunitária, São Paulo, 1976, p.121.

filosófico de desenvolvimento da comunidade e ação comunitária. Com base no nosso referencial teórico fundamental, acreditamos que: (1) um programa de recuperação social deve ter como foco principal a geração de desenvolvimento econômico e social a nível local. Isto é, o melhoramento do nível de vida das unidades familiares e da sua capacidade de atuar como agentes ativos na solução de seus próprios problemas. (2) "... que é a nível da comunidade que se operacionalizam muitos dos aspectos básicos para um desenvolvimento global: a adesão de novos comportamentos, o envolvimento e a participação consciente de grupos cada vez maiores, em função de metas racionalmente aceitas pela população".⁷ (3) Este processo de desenvolvimento é feito por meio da ação comunitária; isto é, o conjunto de ações ou atividades realizadas pela população de uma dada localidade em prol da solução de problemas comuns. (4) O desenvolvimento comunitário é um processo no "sentido vertical", integrando de forma ativa e permanente os representantes comunitários no processo decisório a nível institucional.⁸ (5) A eficiência de um programa de recuperação social está diretamente relacionada com um processo de treinamento e reeducação das pessoas envolvidas.

Supomos, em resumo, que um programa de recuperação social é sobretudo um processo — interligando organizações e pessoas de vários níveis num relacionamento de novos serviços de infra-estrutura social ou física. Sem novos projetos dispersos de qualquer natureza, como indicadores adequados ou caracterizantes do processo de desenvolvimento ou "recuperação social".

Em seguida, analisamos as condições consideradas **obstaculizadoras** para um programa, a níveis comunitários e institucionais, numa tentativa de indicar o conjunto de circunstâncias que merecem uma atenção especial no planejamento preliminar. Citamos, por exemplo, as seguintes condições:

- atual inexistência de um projeto de recuperação social de bairros carentes como prioridade no plano de trabalho para o Estado do Espírito Santo;

- falta de experiência no Estado no que diz respeito à integração de serviços em comunidade de baixa renda;

- a falta de uma estrutura técnico-administrativa para coordenar institucionalmente a execução de programa.

- falta de recursos financeiros e humanos por parte das entidades e instituições;

- falta de preparação por parte da comunidade e sua liderança para um papel ativo;

Diante dessa análise do contexto atual e do programa de recuperação social previsto para os bairros de Alecrim e Santa Rita de Cássia, recomendamos as seguintes sugestões:

- a necessidade de desenvolvimento de uma política social programando projetos específicos que deem prioridade de atendimento às faixas de população de baixo nível de vida;

- a formação de uma equipe interprofissional composta de representantes dos órgãos que vão integrar o programa, representantes dos movimentos comunitários, 1 (um) vereador de cada partido e 1 (um) representante da Prefeitura Municipal;

- a formação de uma equipe técnica para trabalhar a nível das comunidades e de forma intensiva e permanente;

- a necessidade de treinamento para a equipe inter-profissional, as diretorias dos movimentos e a equipe técnica para assegurar um entendimento em comum a respeito da finalidade do programa de recuperação social e a criação de uma filosofia de ação compartilhada.

Outras recomendações são feitas com respeito a projetos específicos de curta, média e longa duração nas áreas de infra-estrutura social e física. Na área social recomendamos a possibilidade de: inserir o projeto "Psiquiatria Comunitária", desenvolver um programa de medicina preventiva; implantar creches (como parte do Sistema Estadual de Creche), preparar e colocar mão-de-obra, intensificar os programas de educação de base, criar serviços de ambulância, intensificar o atendimento atual no Posto de Saúde, prestar assessoria técnica aos moradores, para problemas de construção e saneamento das casas, prestar assessoria jurídica, regularizando a situação legal da propriedade e criar cooperativas de consumo. Deve-se destacar que tais projetos devem utilizar tanto quanto possível os recursos internos de natureza humana, material e física em cada comunidade.

COMENTÁRIOS FINAIS

Tanto nossas recomendações e sugestões para o programa, como nossa apresentação dos dados levantados nessa comunidade representam exclusivamente uma tentativa de diagnosticar a complexa situação social encontrada. Espera-se que essas recomendações e considerações sejam vistas como alternativas, mas, não como únicas, sendo da responsabilidade das entidades e comunidades envolvidas, desenvolver suas próprias interpretações e planos em conjunto. Confiamos na potencialidade humana das instituições e indivíduos que comporão os grupos chaves da execução do programa. Acreditamos que as comunidades responderão com responsabilidade e um espírito dinâmico à oportunidade de serem agentes ativos no seu próprio progresso. Acreditamos na possibilidade de promover mudanças humanas e sociais planejadas, mas sentimos que o êxito destes planos serão sempre afetados pelo próprio homem, sua disponibilidade de mudar-se em cooperação a outros e sua devida capacitação para ser agente de sua própria mudança.

PROJEÇÃO DEMOGRÁFICA E CENSO ESCOLAR: UMA NOTA SOBRE DIFEREN

Em junho de 1977 a Fundação Jones dos Santos Neves publicou um estudo sobre a Estrutura Demográfica do Espírito Santo—1940/2000 onde, baseada nos censos nacionais de 1940 a 1970, faz uma projeção de população espírito-santense até o ano 2000. A população prevista para o ano de 1977 é de 1.807.243 habitantes (hipótese inferior).

Em maio de 1977, a Secretaria de Planejamento, por ocasião do Censo Escolar, fez um censo de toda a população espírito-santense. Os resultados foram publicados no Estudo: **DADOS BÁSICOS SOBRE A POPULAÇÃO E ESCOLARIZAÇÃO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, tendo havido modificações fornecidas ulteriormente. Chegou-se à conclusão de que havia, em maio de 1977, 1.704.885 habitantes no Espírito Santo.

Como se vê, a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves é superior aos resultados do Censo Escolar. A diferença é de 102.288. A presente Nota procura elucidar as razões desta diferença.

HARMONIZAÇÃO DOS DOIS ESTUDOS

Antes de mais nada, há necessidade de proceder uma harmonização dos dados que se encontram nos dois estudos, pois a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves foi baseada na população residente, enquanto que o Censo Escolar apresenta seus resultados em termos de população recenseada e de população residente em domicílios particulares. Consta que a população recenseada é maior do que a residente, por incluir pesso-

as que estão de passagem no local do recenseamento. A população residente, por sua parte, é maior do que a população residente em domicílios particulares, por incluir aqueles que moram em domicílios coletivos, como acampamentos de empregadas, quartéis ou conventos.

A diferença pode ser exemplificada pelos dados do Censo de 1970:

	Total	Diferença
População Recenseada	1 617 857	18 524
População Residente	1 599 333	42 992
População Residente em domicílios particulares	1 556 341	

Os dados do Censo Escolar referentes à população do Estado (páginas 30 a 68 da referida publicação) são expressos em termos de população recenseada. Para torná-los comparáveis com a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves, é mister transformá-los em dados sobre a população residente. Além disso, é necessário calcular a população projetada pela Fundação Jones dos Santos Neves para o mês de maio de 1977, época do Censo escolar. Este duplo ajuste pode ser feito da seguinte maneira:

A — Supõe-se que a diferença entre população recenseada e residente seja constante. Nesse caso, a taxa de crescimento da população recenseada, de 1970 a 1977, — que foi de 5,38%, conforme resultados do Censo Escolar pode ser aplicada à população residente, em 1970. Então, a população residente em 1970 chega a ser de 1.685.377 habitantes.

A população projetada pela Fundação Jones dos Santos Neves, para maio de 1977, pode ser calculada adicionando-se 5/12 do aumento populacional previsto para 1977 à população projetada para 1976, o que dá um resultado de 1.789.904 habitantes em maio de 1977. A diferença então, da Fundação Jones dos Santos Neves para o Censo Escolar é de 1.789.904 menos 1.685.377, ou

DO ESPÍRITO SANTO

ÇAS

MICHEL BERGMANN

seja, 104.527 um pouco mais do que parecia à primeira vista. A que atribuir a diferença?

TRÊS HIPÓTESES

A diferença constatada pode ser atribuída, em tese, a três causas:

- Um erro de projeção da Fundação Jones dos Santos Neves
 - Um levantamento incompleto do Censo Escolar
 - Emigração
- Cabe examinar cada possibilidade, sucessivamente.

HOUVE ERRO DE PROJEÇÃO DA FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES?

Uma população evolui pelos efeitos conjugados da natalidade, mortalidade e de migrações. Portanto, o que importa numa projeção populacional, são as hipóteses sobre as taxas de natalidade e migração. A Fundação Jones dos Santos Neves adotou as seguintes taxas:

- Taxa de natalidade em

1977 - 14,950/00, que corresponde a 45.091 nascimentos (a hipótese superior daria 47.469)

- Taxa de mortalidade: 8,520/00 o que representa 15.398 falecimentos (a hipótese superior daria 16.265)

Ainda não existem dados finais sobre a natalidade e a mortalidade espírito-santense no ano de 1977. Porém, os dados relativos aos anos de 1975 e 1976 podem servir para verificar se as projeções da Fundação Jones dos Santos Neves coincidem ou não com os dados computados pelos serviços estatísticos dos órgãos estaduais competentes. Ora, constata-se que, em 1975, tanto os nascimentos quanto os falecimentos foram um pouco inferiores às previsões da Fundação Jones dos Santos Neves, mas o aumento global foi praticamente idêntico, a diferença é de 189 sobre o aumento total de 29.730 em 1975). Em 1976 os nascimentos foram superiores às previsões, os falecimentos inferiores, dando uma diferença de 4.117 sobre o aumento total previsto de 29.721 (resultados ainda não definitivos). Dados provisórios para o ano 1977 indicam 47.909 nascimentos, total superior de 2.818 à hipótese inferior da Fundação Jones dos Santos Neves, e mesmo levemente superior à hipótese superior (diferença de 440 sobre 47.909). Conclui-se que a diferença entre a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves e do Censo Escolar não pode ser atribuída a uma superestimação das taxas de natalidade por parte desta Fundação. Antes, o aumento populacional por crescimento natural tende a ser maior do que aquele previsto pela Fundação Jones dos Santos Neves.

- A taxa de migração não foi cifrada, posto a ausência notória de dados. Trabalhou-se com a hipótese de uma leve emigração na década de 1970/80. Resolveu-

se não levá-la em conta, haja visto a ausência de dados, já mencionada, e também devido ao fato de ter projetada uma leve imigração na década de 1980/90, anulando, a longo prazo, os efeitos da emigração anterior. Não existem dados oficiais para verificar estas hipóteses. Isto só se dará por ocasião do novo censo nacional de 1980. Dados empíricos, porém, que serão examinados na seguir, levam a pensar que, possivelmente, a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves tenha subestimado a intensidade da emigração entre 1970 e 1977.

LEVANTAMENTO DO

CENSO ESCOLAR

INCOMPLETO?

A diferença entre a população constatada pelo Censo Escolar, em 1977, e a prevista pela Fundação Jones dos Santos Neves, é de 104.527. Em relação à população residente do Censo Escolar, ou seja, 1.685.370 habitantes, essa diferença representa 6,2%.

Na verdade, é um percentual de variação pequeno em se tratando de um recenseamento feito nas condições do Censo Escolar. Os responsáveis por este, baseando-se numa pesquisa de avaliação efetuada em julho de 1977, estimaram a margem de erro dos resultados do Censo Escolar em 5 a 10% (resultados preliminares, comunicados oralmente). Assim, a diferença constatada, que é de 6,2%, fica dentro da margem de erro prevista pelo próprio Censo Escolar, inclusive, mais perto do limite inferior desta margem do erro. Caso tal erro tenha ocorrido prin-

principalmente no sentido de um subregistro, o que é a hipótese mais provável, estaria explicada a diferença num sentido favorável à projeção da Fundação Jones dos Santos Neves.

É possível uma verificação empírica da confiabilidade dos dados do Censo Escolar, comparando-se a evolução por município de 1970 a 77 com aquela constatada pelos Censos Nacionais de 1960 a 70. Consta que 16 dos 53 municípios cujas populações diminuíram entre 60 e 70 mantiveram este declínio de 1970 a 77. Outros 9, que tinham um pequeno saldo positivo de 1960 a 70, passaram a perder população entre 1970 e 77. Outros 6, que estavam diminuindo de 1960 a 70, inverteram a tendência e passaram a aumentar. Por outro lado, 22 continuaram crescendo de 1970 a 1977.

Verifica-se, portanto, razoável concordância entre os resultados do Censo Escolar e os Censos Nacionais, em termos da evolução geral dos municípios. Esta concordância estende-se também ao fato de somente os municípios litorâneos de Piúma e São Mateus estarem crescendo de maneira significativa, segundo o Censo Escolar, o que vem confirmar a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves, sobre a futura concentração da população espiritosantense nos municípios do litoral.

Um dos resultados mais surpreendentes do Censo Escolar é a pequena taxa de crescimento da Grande Vitória, calculada em 3,2% em vez dos 4,8% previstos pela Fundação Jones dos Santos Neves. Ora, a observação empírica do levantamento efetuado pelo Censo Escolar nos bairros pobres da Grande Vitória leva a pensar que, talvez, o mesmo não tenha sido exaustivo, de modo que a taxa de crescimento da Grande Vitória seria, na realidade, mais alta.

Conclui-se que o Censo Escolar corresponde, de modo geral, aos resultados dos censos nacionais e da projeção da Fundação Jones dos Santos Neves. Porém, podem ter havido uma margem de erro, especialmente na área da Grande Vitória, no sentido de um levantamento incompleto. Esta margem de erro do Censo Escolar seria suficiente, por si só, para explicar a diferença do total de população da Fundação Jones dos Santos Neves.

EMIGRAÇÃO DO ESPIRITO SANTO PARA A AMAZÔNIA

Se a Fundação Jones dos Santos Neves não errou na sua projeção, e caso o Censo Escolar não tenha subestimado a população, a diferença entre ambos só pode ser atribuída à emigração. Significaria que aproximadamente 104.000 capixabas deixaram o Estado de 1970 a 77.

Vimos que o Censo Escolar confirma a previsão da Fundação Jones dos Santos Neves quanto à continuação de uma forte emigração dos municípios do interior do Estado. Não confirma a fixação da quase totalidade desta população na Grande Vitória e municípios vizinhos. Teriam, portanto, emigrado para outros Estados. Na ausência de dados exatos, é preciso recorrer outra vez a uma verificação empírica.

É um fato que a numerosa população empregada na construção das plantas industriais da SAMARCO da ARACRUZ não se fixou nessas localidades. Constituída em sua maioria de homens sem família, essa população migrou para outras grandes obras, como Itaipu, no Estado do Paraná, por exemplo. De modo geral, os chamados grandes projetos fixaram relativamente poucos habitantes, entre 1970 e 77.

Consta por outra parte, que a população que está deixando o interior do Estado seja constituída principalmente de famílias inteiras que saem em busca de uma nova chance de vida. Verificou-se a existência de várias saídas semanais de ônibus, de Colatina, Nova Venécia e São Gabriel da Palha rumo a Rondônia, Roraima e Acre. Por não se tratar de linhas de ônibus regulares, é impossível verificar a frequência exata dessas saídas, e nem o número de passageiros. Pode-se presumir, porém, por tratar-se de viagens de famílias inteiras migrando, que a ocupação dos ônibus deve ser alta, na média, talvez uns 50 passageiros, por coletivo. Desta forma, seriam 900 por mês, e por volta de 10.000 ao ano. Em sete anos, cerca de 70.000.

Estaríamos em presença de uma verdadeira repetição do movimento migratório por parte dos netos cujos avós italianos e alemães vieram para o Espírito Santo, há cem anos, em busca de terra

Na realidade, não parece provável que o ritmo dessas viagens tenha sido constante. Porém, como deve ter havido também saídas por meio das linhas normais de ônibus, assim como em veículos particulares, não parece exagerado contar com a possibilidade de haver, entre 70 e 77, uma emigração para Amazônia de algo como 40 a 50.000 capixabas. De qualquer forma, o volume de saídas foi suficientemente grande para que órgãos federais que atuam na Amazônia tenha, em conjunto com o governo Estadual, elaborado campanha no sentido de evitar essa corrente migratória de capixabas para a Amazônia.

Conclui-se que deve ter havido considerável emigração, nos anos 1970 e 77, que explica, em parte, a diferença entre os resultados do Censo Escolar e a projeção da Fundação Jones dos Santos Neves.

CONCLUSÃO

A diferença de 104.527 habitantes entre a população residente do Censo Escolar e a população projetada pelo estudo da Fundação Jones dos Santos Neves pode ser atribuído a duas causas:

— A emigração ocorrida do interior do Espírito Santo rumo a Rondônia, Acre e Roraima pode ser estimada em 40 a 50.000 habitantes aproximadamente nos sete anos que vão de 1970 a 1977. Esta emigração faz com que a projeção de população feita pela Fundação Jones dos Santos Neves deva ser diminuído, pelo menos para o período de 1970 a 1980.

— O provável subregistro do Censo Escolar, possivelmente maior na área da Grande Vitória do que no resto do Estado, pode ser estimado em aproximadamente 50 a 60.000 habitantes, ou mais.

Poder de Barganha: uma custosa ilusão *

Manoel Vereza de Oliveira**

Crítica a Stanford Rose, em "Third World Commodity Power is a Costly Illusion".

A cartelização não seria uma alternativa viável para a solução dos problemas dos países subdesenvolvidos. A posição é defendida por Stanford Rose¹, opondo-se a própria Conferência da Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNTAC) em suas análises. Após o embargo do petróleo a UNTAC declarou que "pela primeira vez o saldo apresentado pelos movimentos econômicos havia se deslocado em favor dos países em desenvolvimento". Por outro lado, Rose faz uma tentativa de descrever a revolução experimentada pelas expectativas dos países do terceiro mundo após o estabelecimento, com relativo sucesso, do cartel formado pelos países exportadores de petróleo após 1974. Para ele, o que ocorreu foi a redução de muitos dos países em desenvolvimento a uma condição de quase-falência.

A questão é bem mais ampla e deve ser analisada com mais cuidado. Mas faz-se necessário examinar algumas das questões defendidas pelo principal articulador dessa corrente de estudos, assim como a sua vinculação com a realidade desses países. Stanford Rose acredita que, embora cruelmente vitimados pelo aumento do preço do petróleo, parece que os países pobres, mesmo assim, sentem-se de certa forma triunfantes. Para ele, somente três metais poderiam ter peso suficiente à formação de um cartel: bauxita, cromo e manganês. Caso, contudo, isso ocorresse provavelmente o aumento no preço levaria a uma superprodução que, num segundo momento, iria agir de forma depressora sobre os preços ou, então, iria estimular os países industrializados a procurarem substitutos tão rapidamente quanto possível, a fim de quebrarem a dependência.

O autor defende a tese de que somente eliminando barreiras alfandegárias e discriminações tarifárias, etc. é que se conseguiria, via alocação de recursos, através do mecanismo das vantagens comparativas, reduzir as tensões que sobrecarregam as estruturas econômicas dos países subdesenvolvidos abrindo-lhes as portas para o desenvolvimento. Com efeito, a solução apresentada para uma melhor integração entre o terceiro mundo e os países industrializados seria uma aproximação em termos de oferta de empréstimos competitivos para o desenvolvimento de usinas energéticas e siderúrgicas para o processamento de metais nos países produtores. Essa política ensejaria maior equilíbrio na balança comercial via exportação de produtos de maior valor agregado que teriam mercado garantido junto aos países ricos. Na verdade, o autor postula que as medidas retromencionadas leva-

riam a uma alternativa muito menos arriscada que o estabelecimento de cartéis e acordos para fixação de preços de produtos primários tudo isso satisfazendo, ao mesmo tempo, tanto aos interesses do Norte industrializado quanto do Sul subdesenvolvido.

A CRÍTICA

Qualquer crítica a ser efetuada sobre o trabalho de Stanford Rose deveria iniciar-se com um reconhecimento da franqueza que permeou todas as suas colocações ao longo do artigo. A visão do problema segundo o autor, entretanto, não deixa de apresentar algumas interessantes oportunidades para reflexões mais profundas. O pragmatismo das afirmações levadas a efeito no artigo, tende, a nosso ver, a esconder implicações mais sérias ligadas todas à problemática do relacionamento entre países industrializados e os do terceiro mundo. Em outras palavras, parece-nos que, se a solução fosse tão simples e direta quanto a apresentada, dentro de mais alguns anos não mais veríamos países ricos e países pobres.

A análise efetuada pelo autor tem fortes relações com as idéias estruturalistas esposadas pela CEPAL no início de suas investigações sobre as causas do subdesenvolvimento, com a exceção de que o autor não defende alterações estruturais no sentido de "dentro para fora" como preconiza a CEPAL e sim na direção de "fora para dentro", dentro do eixo mesmo da ideologia que serve de pano-de-fundo para o quadro atualmente existente.

Não há, assim, uma preocupação para com as diretrizes sócio-culturais dos países subdesenvolvidos. Ao invés disso, parte-se para uma modernização dependente que pode, aparentemente, satisfazer ambas as partes mas que no fundo não fez senão enriquecer os mecanismos de dependência que nos bloqueiam o desenvolvimento em sentido amplo: econômico, social, político e cultural.

Não nos pairam dúvidas quanto ao fato de que a existência de uma dicotomia "países-desenvolvidos/

¹ Os estudos realizados por Stanford Rose foram publicados na revista *Fortune*, novembro de 1976, com o título "Third World Commodity Power is a Costly Illusion".

* Original: "O Poder de Barganha dos Países de Economias Primário-Exportadoras é uma Custosa Ilusão".

** Técnico da Fundação Jones dos Santos Neves e Professor da Universidade Federal do Espírito Santo.

países-subdesenvolvidos" deixou de ter qualquer aplicação prática nos dias atuais².

Segundo Luiz Carlos Bresser Pereira (ESTADO E SUBDESENVOLVIMENTO INDUSTRIALIZADO — EDITORA BRASILIENSE, 1977, página 33), "o subdesenvolvimento é, entretanto, um processo de desenvolvimento dependente. E aqui está sua característica específica. Processo de subdesenvolvimento dependente que pode também ser chamado de "modernização", desde que agora atribuímos a esta expressão um sentido particular. Modernização é o desenvolvimento dependente. É aquele processo histórico no qual estão presentes as características dos países centrais: elevação persistente da renda por habitante causada por sistemática acumulação de capital e incorporação de progresso técnico, e acompanhada de transformações estruturais nas relações de produção e na superestrutura jurídico-institucional e ideológica da sociedade. Mas estão também presentes na modernização as características de desenvolvimento dependente: reprodução dos padrões de consumo do centro apenas para a minoria dominante do país periférico, com a necessária exclusão dos trabalhadores. A minoria dominante divide o excedente em proporções variadas com o sistema imperialista. Como o excedente disponível é relativamente pequeno, dado o baixo nível do estoque de capital existente, e a classe dominante pretende manter os mesmos padrões de consumo das classes dominantes nos países centrais, a modernização é fortemente excludente. E assim, através da dependência ou da modernização, se implanta e se consolida o subdesenvolvimento.

AS RELAÇÕES

O caráter dialético ou contraditório da dependência, ou seja das relações entre o imperialista e o país periférico torna-se, assim, mais claro . . . a penetração do capitalismo nos países periféricos é ao mesmo tempo fatos de desenvolvimento e de subdesenvolvimento. Em última análise o subdesenvolvimento é o resultado da aliança entre as elites dos países capitalistas centrais e as oligarquias dos países periféricos, onde geralmente existe abundância, entretanto, um processo dinâmico, através do qual se instalam nos países subdesenvolvidos pólos sociais (e não geográfico) modernos, desenvolvidos, constituídos pelas classes dominantes."

Com efeito, análises recentes deixam clara a ligação sistêmica dentro da qual operam desenvolvidos e subdesenvolvidos. Essa visão da situação é bem mais realista e esclarecedora que a anterior. Dessa forma, os mecanismos intra-sistêmicos gerados da sua consistência interna, do seu ajustamento ao meio-ambiente, passam a explicar o porque de ricos e pobres.

Para que o centro do sistema se expanda há necessidade de que o mesmo exerça uma força centrípeta — delicadamente porém forte e firmemente — adequada sobre a periferia. Os países periféricos fornecem matérias-primas e mão-de-obra barata para o centro, que se nutre das importações periféricas para colocar no mercado produtos de alto valor agregado e tecnologia.

A colocação feita pelo articulista dá suporte ao mecanismo em tela, quando o mesmo sugere uma transferência de usinas de eletricidade e metalúrgicas dos países ricos como a solução para os problemas do

terceiro mundo. E, nessa altura, pode-se ver perfeitamente a grande carga ideológica contida na "solução" apresentada pelo autor. Uma vez reconhecida a relação centro-periferia como válida torna-se claro que a "solução" viria apenas tornar dependente a periferia — dependente de uma tecnologia sem a qual a proposta feita no artigo deixa de ser viável. Poderíamos levantar a premissa de que a produção de produtos — base, como os metalúrgicos por parte dos subdesenvolvidos levaria ao desenvolvimento de um poder de barganha bem maior, diante dos desenvolvidos. No entanto, essa autonomia seria falaciosa em virtude do fato de que a citada autonomia é resultado de duas forças: a força gerada pela dependência na produção e a força gerada pela dependência tecnológica. Parece-nos evidente que pressões por parte de quem detém a tecnologia teriam um efeito virtualmente esmagador sobre a capacidade de impor condições com base em reduções à exportação.

A presença das empresas internacionais vem dar "xeque-mate" no jogo anteriormente descrito — de vez que representam uma fonte geradora de pressões, por si só capaz de anular virtualmente todas as que se lhe sejam opostas. Citando novamente a Luiz Carlos Bresser Pereira (op.cit, página 73), a "economia política do subdesenvolvimento industrializado procura estabelecer as marcas teóricas de um modelo econômico que alia subdesenvolvimento e industrialização ao nível dos países periféricos. Neste tipo de economia, que possibilita a existência de um setor moderno e outro tradicional, tornando-se compatíveis altas taxas de crescimento econômico com elevado grau de concentração de renda, as duas condicionantes básicas que balizam sua implantação e desenvolvimento são as empresas multinacionais e o estado tecnocrático capitalista. Através de empresas multinacionais o nosso imperialismo, baseado na dependência tecnológica de produtos e processos, condiciona a estrutura básica do sistema econômico, e, mais particularmente, do seu setor moderno. As decisões sobre as técnicas de produção a serem adotadas e sobre os bens a serem produzidos são tomadas ou condicionadas pelas empresas multinacionais. São elas que, direta ou indiretamente, responsabilizam-se pela transferência da tecnologia dos países centrais para os periféricos. O desenvolvimento das forças produtivas e, nesses termos, de toda a estrutura econômica do sistema, é assim, condicionado pelas empresas multinacionais".

Finalizando parece-nos válido afirmar que a visão apresentada pelo articulista se apresenta deformada à luz da evidência histórica que serve de embasamento a todo o processo de desenvolvimento, mormente na América Latina. Dessa forma, esperamos ter contribuído para despertar no leitor um processo de reflexão suficientemente forte para que veja as reais causas do problema, escapando, assim, do envolvimento improdutivo e perigoso na teia de efeitos que, numa primeira vista nos parecem dar explicações suficientes, mas que, diante de uma análise mais profunda revelam-se em toda sua fragilidade e tendenciosidade.

² Estudos mais atualizados evidenciam claramente que tanto os países desenvolvidos quanto os subdesenvolvidos representam as duas faces de uma mesma moeda. A própria expansão do capitalismo levaria, então, a um aumento na diferença das condições de vida entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Regionalização: uma proposta de organização territorial para o ES *

FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES **

A variável espaço vem recebendo cada vez mais atenção e importância no processo de planejamento governamental, não só como elemento da organização territorial, mas, principalmente, como função fundamental à promoção de um desenvolvimento mais harmônico do território como um todo.

As diferenças físicas, sócio-econômicas e culturais de um território, político-administrativamente determinado, ocasionam diferentes graus de desenvolvimento, que certamente irão requerer ações programáticas específicas de acordo com suas necessidades.

A conscientização de que a atuação isolada dos Governos locais é relativamente incapaz de equacionar muitos dos problemas a nível municipal, condiciona a aceitação da existência e operacionalidade de uma atuação

a nível regional. Dessa forma, esses problemas passam a ser examinados através de planos e programas coerentes com a realidade da região, dentro de uma ótica globalizante.

Assim, com a finalidade de atenuar essas desigualdades, o Governo deverá buscar políticas de crescimento voltadas para a realidade regional, procurando com isso reduzir os desequilíbrios que potencializam negativamente o processo de desenvolvimento global.

A organização espacial do Estado em regiões, a regionalização, supre a necessidade de um planejamento integrado, melhorando a programação, execução e controle das atividades do Poder Público, assim como de coordenar a iniciativa privada, visando melhor distribuição geométrica dos equipamentos e serviços públicos e pri-

vados. Essas medidas certamente refletirão sobre a dispersão da densidade demográfica das regiões em estudo.

Em termos mais genéricos, um estudo de regionalização pode ser definido como a estruturação de bases territoriais para a programação regional e se constitui num dos primeiros passos para a oficialização de políticas regionais de desenvolvimento.

O estudo "Regionalização: Uma Proposta de Organização territorial do Estado do Espírito Santo para fins de Programação" constitui uma contribuição da Fundação Jones dos Santos Neves ao processo de planejamento do Estado do Espírito Santo. Trata-se do primeiro trabalho, nesse campo e nessa linha, a nível estadual, que, anexado a outros estudos da Fundação, subsidia a formação da base natural para a

*Projeto elaborado pela Fundação Jones dos Santos Neves, concluído em dezembro de 1977. Visa subsidiar a ação do Governo no sentido de minimizar as possibilidades de desníveis entre as regiões do próprio Espírito Santo a partir de perspectivas de crescimento acelerado da região da Grande Vitória.

**Projeto supervisionado por Arlindo Villaschi Filho. Coordenado por Roberto da Cunha Penedo; técnicos: Antônio Carlos de Medeiros; Carlos Alberto F. Perim; Manoel Vereza de Oliveira. Consultor especial: Maurício de Almeida Abreu.

formulação do planejamento. É uma tentativa de propiciar ao Governo instrumentos para a esquemática de ações setoriais que sejam fundamentadas na realidade espacial capixaba atual. Paralelamente, oferece alternativas a médio e longo prazos, no sentido de dar condições à elaboração de programas que possam ensejar um padrão de desenvolvimento mais adequado às condições atuais e futuras do Espírito Santo.

Por outro lado, o trabalho teve ainda por objetivo a conscientização dos diversos setores e níveis do Governo Estadual para a necessidade de se utilizar a região de forma mais homogênea e sistemática, objetivando uma **descentralização concentrada** das atividades do Estado. A programação conciliária dois conceitos vistos como antagônicos: eficiência e equidade, pois enquanto o primeiro leva, quase que inevitavelmente à concentração de atividades econômicas e de recursos financeiros, o segundo tende a objetivar uma distribuição mais equilibrada dos recursos.

É dentro desse contexto que a política de descentralização concentrada emerge como agente conciliador. Como a concentração excessiva pode levar a grandes perdas em equidade e a descentralização indiscriminada resultaria, sem dúvida, em diminuição considerável da eficiência, a **descentralização concentrada**, isto é, planejada em direção a certas cidades, poderia auxiliar o objetivo de equidade sem comprometer demasiadamente o de eficiência.

Tais cidades passariam, então, a ter papel importante no processo de desenvolvimento regional, uma vez que representariam pontos de apoio à economia dos centros maiores, em especial a Grande Vitória. Esses, por sua vez, receberiam os estímulos necessários ao seu crescimento e ao seu hinterland. Ademais, o redirecionamento de recursos governamentais pa-

ra certas cidades (sem dúvida, aquelas que apresentassem melhores condições de retorno de capital) induziria a criação de economias de aglomeração, fator importante para um futuro crescimento auto-sustentado.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Os trabalhos até hoje desenvolvidos sobre a estruturação do espaço do Espírito Santo foram realizados principalmente pelo Governo Federal, através do IBGE, destacando-se entre outros a divisão do Estado em **Zonas Fisiográficas**, em **Micro-Regiões Homogêneas**, em **Localidades Centrais** e **Regiões Funcionais Urbanas**. Realizadas a nível nacional, essas regionalizações não apresentaram um grau de detalhe que permitisse consolidar uma base para o planejamento; tiveram fins exclusivamente estatísticos, exceção feita às **LOCALIDADES CENTRAIS** e **REGIÕES FUNCIONAIS URBANAS**.

Um projeto de regionalização que vise apresentar subsídios à descentralização administrativa e econômica do Estado, deveria preocupar-se, principalmente, em detectar a estrutura de polarização já existente, tentando definir linhas que possam modificá-la. Metodologicamente, isso poderia ser feito através de técnicos de análise de fluxos. Mas não podemos esquecer que a estrutura polarizadora de um espaço é função das atividades que nele se localizam. Assim, embora o critério de interdependência seja o mais importante para o tipo de regionalização desenvolvida, variáveis de estoque precisam também ser analisadas.

Em decorrência, optou-se por uma metodologia que utiliza tanto as variáveis de fluxo (delineadoras da estrutura de relações espaciais) como de estoque (que hierarquizam os núcleos a partir da distribuição espacial dos equipamentos). Regionalizou-se o Espírito Santo a partir de quatro modelos diferentes: dois utilizados como insumos variáveis de fluxos — modelo potencial e fluxo de transporte de passageiros por ônibus — e dois que utilizaram variáveis de estoque — análise fatorial e análise dos equipamentos administrativos do Estado.

Teoricamente, poder-se-ia elaborar um modelo matemático que incluísse, ao mesmo tempo, variáveis de fluxo e de estoque, o que economizaria tempo e recursos. Duas razões, entretanto, levaram a decisão de utilizar quatro modelos diferentes. Em primeiro lugar, o uso de um modelo único e integrado, com variáveis de fluxo e estoque, iria certamente resultar numa agregação de dados maior do que o aceitável. Em segundo, a proposição da base territorial para o planejamento resultante da aplicação deste modelo não seria tão flexível — em termos de orientação ao planejador — quanto a utilizada.

De qualquer forma, é preciso lembrar que a proposição de bases territoriais para o planejamento resulta, em última análise, de uma arbitrariedade, na medida em que não há qualquer teoria de regionalização indicando ao pesquisador quantas e quais regiões a serem propostas. Em decorrência, é preciso fazer diversas tentativas de divisão territorial para que se possa ter certeza de margens significativas de confiabilidade.

HIERARQUIA FINAL DAS CIDADES CAPIXABAS

Em decorrência da utilização de quatro regionalizações distintas

cujos produtos finais eram hierarquizações dos municípios capixabas, tornou-se necessário o estabelecimento de uma hierarquia única que melhor espelhasse a realidade global dos centros urbanos do Espírito Santo.

Devido à dificuldade de comparação do resultado das análises desenvolvidas, estabeleceu-se um critério de ponderação que permitiu fundir as quatro diferentes estruturas espaciais encontradas. Chegou-se, assim, a uma estrutura hierárquica de cinco níveis para os núcleos urbanos capixabas, conforme ilustrado no quadro 1.

Uma análise rápida do quadro 1 mostra o Estado do Espírito Santo com uma estrutura de cidades relativamente homogênea destacando-se somente os municípios de Vitória (1º nível), Cachoeiro de Itapemirim e Colatina (2º nível) e Linhares e Nova Venécia (3º nível). Todos os demais quarenta e oito municípios foram enquadrados dentro de apenas dois níveis diferenciadores de estrutura urbana.

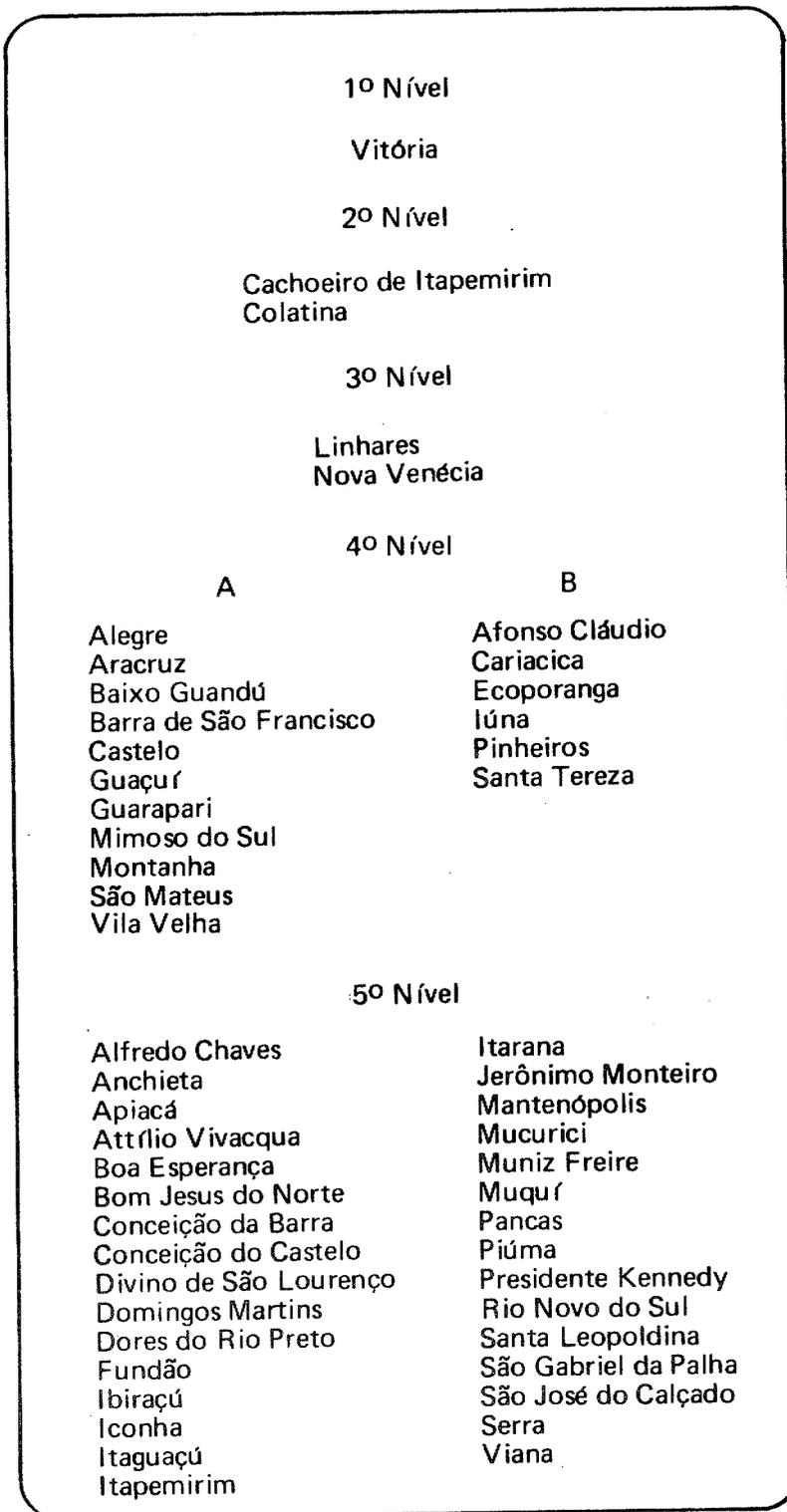
proposição de organização territorial:

CARACTERIZAÇÃO PRELIMINAR DAS REGIÕES

Considerando-se a necessidade de estabelecer a regionalização da ação programática do Setor Público Estadual e os resultados obtidos com a aplicação dos modelos, recomenda-se a organização geográfica do espaço capixaba em cinco regiões. O Quadro 2 indica a viabilização do sistema proposto, cujas sedes seriam os municípios de Vitória, Colatina,

QUADRO 1

HIERARQUIA FINAL DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS



Nova Venécia, Linhares e Cachoeiro de Itapemirim.

Essa divisão é justificada pela extensão territorial do Estado e pela relativa deficiência de seu sistema rodoviário. Com efeito, por não possuir estradas nas quantidades e qualidades por sua extensão territorial, o Espírito Santo tem um sistema rodoviário que vem determinando isolamentos parciais de certos núcleos urbanos importantes. Além disso, a subdivisão do espaço geográfico em regiões, oferece à Administração Pública Estadual uma visão global das relações de interdependência dos núcleos urbanos atuais e potenciais, possibilitando maior eficácia para a ação programática governamental em seus diversos níveis, permitindo uma melhor distribuição espacial do dinamismo econômico.

Cabe, enfim ressaltar que as sugestões aqui apresentadas não têm caráter abrangente, devendo, assim, serem vistas como uma primeira aproximação à organização do espaço geográfico capixaba.

REGIÃO I

A Região 1, chamada **Região de Vitória**, agrupa quinze municípios. Possui 24% da área do Estado e tem como sede o Município de Vitória, classificado na hierarquia final dos núcleos urbanos do Espírito Santo como centro de primeiro nível.

Por ser o principal centro de serviços do Estado, além de ser nó de comunicações regionais, Vitória polariza toda a Região e é o principal foco de desenvolvimento verificado na mesma. Apresenta-se como a de melhor padrão geral de desenvolvimento no contexto estadual. É bem verdade que esse desenvolvimento processou-se,

como sempre, de forma desigual, pois constata-se que Vitória é o único núcleo urbano de primeiro nível e que todos os outros quatorze núcleos são de quarto e quinto níveis.

A força polarizadora de Vitória adensou nessa Região a maior parte do contingente populacional e as mais importantes atividades econômicas do Espírito Santo, principalmente a partir da crise gerada pela erradicação dos cafezais, na década de 60. E, em termos de perspectivas de desenvolvimento, essa região é também a que se apresenta em melhores condições. Nela, serão instalados a maioria dos chamados Grandes Projetos de Impacto.

Suas vantagens locacionais e comparativas vêm sendo exploradas razoavelmente. Mas a sua expansão, aproveitando-se todo o potencial que ela apresenta, ainda depende da viabilização de algumas medidas governamentais relevantes. É necessária a agilização do processo, já desencadeado, de ordenamento da Aglomeração Urbana da Grande Vitória, assim como o aproveitamento eficaz do potencial turístico de Guarapari, Santa Tereza e Domingos Martins. A pavimentação, por exemplo, do trecho Sul da Rodovia do Sol, que corta a Região, aceleraria a consolidação de dois núcleos urbanos importantes, Guarapari/Anchieta, dentro do contexto desenvolvimentista estadual.

REGIÃO II

Chamada de **Região de Colatina**, é integrada por seis municípios, possuindo 12% da área do Estado, e tendo como sede o Município de Colatina, classificado na hierarquia final como núcleo

urbano de segundo nível.

Beneficiado por sua proximidade ao Rio Doce, e por ser ponto de passagem da Estrada de Ferro Vitória-Minas, o Município de Colatina foi, entre 1940 e 1960, um dos principais focos de desenvolvimento do Espírito Santo, na época em que a cultura cafeeira constituía-se no primeiro produto da base econômica estadual. Ao lado do café, a madeira e a pecuária de corte ainda predominam como os produtos mais importantes da Região.

Com a erradicação do café, a área foi prejudicada e sofreu os impactos negativos de um processo intenso de emigrações. Tanto que Colatina, por exemplo, que sempre foi um município de vigoroso crescimento demográfico, apresentou a insignificante taxa de incremento populacional da ordem de 0,1% entre 1960 e 1970.

Ultimamente, verificou-se um clima geral de reação progressista econômica na Região, em decorrência de fatores conjunturais internacionais favoráveis à produção cafeeira. Admite-se, entretanto, que isso não será suficiente para recompor a força econômica da Região, em virtude da brevidade previsível das condições de mercado.

Torna-se necessário, então, algumas medidas governamentais no sentido de procurar fórmulas que possam reestimar a expansão dos seis municípios que integram essa Região. Entre tais medidas, situa-se um programa de incentivos à implantação de pequenas e médias empresas, envolvendo um sub-programa de formação de agro-industriais, e a agilização da pavimentação da rodovia ligando os Municípios de Itarana e Itaguaçu, além da construção da BR-259, ligando Baixo Guandú a Colatina. Além disso, cabem estimular o desenvolvimento urbano de Colatina e dos outros núcleos

urbanos, sob a perspectiva de que uma Região sem cidades consolidadas tende a perder seu poder relativo de polarização.

REGIÃO III

A Região III, chamada **Região de Nova Venécia**, é composta por oito municípios, todos do Noroeste do Estado, possui 21% da área do Espírito Santo e tem como sede o município de Nova Venécia, classificado como centro de terceiro nível.

Uma análise superficial da Região mostra sua grande potencialidade gravitacional a partir da constatação de que sua sede constitui-se num ponto nodal.

Entretanto, a viabilidade da **Região Nova Venécia**, está condicionada a concretização de investimentos de infra-estrutura viária, como a construção da BR-381 e da BR-342 ligando Nova Venécia à Barra de São Francisco e Ecoporanga, respectivamente, e a pavimentação das rodovias que interligam Nova Venécia, Boa Esperança, Pinheiro Montanha e Mucurici.

A par da localização privilegiada de sua sede, a Região de Nova Venécia apresenta-se como um bolsão de pobreza no contexto estadual. Deficiência infra-estruturais não corrigidas a contento, implicaram num processo de quase estagnação econômica que a tornou polarizada por Colatina, principalmente, a partir do programa de erradicação de cafezais.

Além disso, alguns outros obstáculos têm imediato o desenvolvimento da área. Lista-se, entre os seguintes:

a) **A abundância dos fatores terra e mão-de-obra, que torna relativamente inviável a mecanização da agricultura;**

b) **O distanciamento dos mercados consumidores, que tem levado a um contexto onde predomina a economia de subsistência;**

c) **A estrutura de propriedade da terra que exige um processo complexo de legalidade e desapropriação que dificulta a ação governamental de estímulo à produção agrícola.**

Estímulos agressivos à consolidação do município de Nova Venécia deveriam constituir-se a tônica da ação governamental na Região, para que ela possa ser um núcleo urbano com a oferta de serviços necessária a um processo de desenvolvimento acelerado e de fixação do contingente populacional disponível.

REGIÃO IV

Chamada **Região de Linhares**, a Região IV agrupa quatro municípios do nordeste capixaba, todos no eixo da BR-101 - norte. Com sede no município de Linhares, centro de terceiro nível na hierarquia estadual, ela possui 21% da área do Espírito Santo.

Baseada principalmente nas explorações madeireira e cacaueteira, ela foi uma área privilegiada no contexto desenvolvimentista do Estado, em termos relativos. Inclusive, reteve grande parte das populações expulsas de outras áreas do Interior, na década 60/70, em função dos projetos de reflorestamento que estão sendo levados a efeito em território, desde 1967.

Com o esgotamento das florestas, a região experimenta, a partir dos anos 70, algumas transformações em sua base econômica. Ressalta-se, entretanto, seu grande potencial turístico, industrial e

agrícola para um processo mais intenso de desenvolvimento, entre os quais pode-se listar as seguintes possibilidades:

ã) O Vale de Suruaca, integrante da região, poderá constituir-se numa área de intensa produção agrícola mecanizada, principalmente para a cultura do arroz;

b) A cultura cacaueteira ainda apresenta condições para ser intensificada, se houver um processo de recuperação dos alagados. Também pode-se melhorar a produtividade das lavouras existentes, com processos específicos de adubação, controle de pragas e irrigação;

c) No setor secundário, há potencialidades para produção industrial de mandioca; para a implantação de olearias e cultura de dendê, para agro-indústrias do açúcar; para indústria pesqueira em escala razoável; para produtos de origem mineral (ressaltando-se a ocorrência de petróleo em São Mateus);

d) No setor terciário, o turismo desponta como a atividade de maior potencial, devendo-se explorar o fluxo litorâneo da rodovia BR-101 e o veraneio nas praias de Conceição da Barra.

Com essas implantações, a Região IV poderá constituir-se numa das de maior adensamento demográfico do Espírito Santo, nos próximos decênios. Por isso, torna-se necessária a ação governamental no sentido de consolidar os seus principais núcleos urbanos, através da promoção de investimentos infra-estruturais.

REGIÃO V

A **Região de Cachoeiro de Itapemirim**, cuja sede é o Município de Cachoeiro de Itapemirim, centro de segundo nível, é a maior de todas no que diz respeito à quantidade de municípios um total de vinte. Entretanto, e devido à pe-

QUADRO 2

DIVISÃO TERRITORIAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

	Sede (Nível)	4º Nível A	4º Nível B	5º Nível
REGIÃO I	Vitória (1º)	Vila Velha Guarapari	Afonso Cláudio Cariacica Santa Tereza	Ibiraçu Fundão Serra Santa Leopoldina Domingos Martins Viana Alfredo Chaves Anchieta Piúma
REGIÃO II	Colatina (2º)	Baixo Guandu		Mantenópolis Pancas Itaguaçu Itarana
REGIÃO III	Nova Venécia (3º)	Montanha Barra de São Francisco	Pinheiro Ecoporanga	Mucurici Boa Esperança São Gabriel da Palha
REGIÃO IV	Linhares (3º)	São Mateus Aracruz		Conceição da Barra
REGIÃO V	Cachoeiro de Itapemirim (2º)	Castelo Guaçuí Alegre Mimoso do Sul	Iúna	Iconha Rio Novo do Sul Itapemirim Pres. Kennedy Attílio Vivácqua Muqui Jerônimo Monteiro Conceição de Castelo Apiacá Bom Jesus do Norte São José do Calçado Muniz Freire Divino São Lourenço Dores do Rio Preto

quena extensão de cada um desses, ela tem 22% da área estadual e não é, portanto, maior do que as outras.

Com uma estrutura de cidade do tipo primaz, na qual Cachoeiro de Itapemirim tem a excelência absoluta, a Região V já foi a maior produtora de café do Estado e, por isso mesmo, foi uma das primeiras áreas a apresentar um processo de urbanização intenso, no contexto estadual.

Nas primeiras décadas deste século o município de Cachoeiro de Itapemirim chegou a constituir-se no principal polo de desenvolvimento do Espírito Santo. Com a expansão da fronteira agrícola, no sentido do norte do Estado, nos anos 50, há um processo de transformação da base econômica da área e a pecuária de leite passa a predominar, juntamente com a indústria de extração mineral.

Essa situação predomina até hoje, cabendo destacar o surgimento de algumas indústrias tradicionais, em função dos estímulos concedidos desde a criação do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A.

Em decorrência do grande número de municípios que integram a Região, é necessária a expansão de núcleos urbanos alternativos à Cachoeiro de Itapemirim, para atingimento do objetivo de criação de um sistema de cidades compatível com as possibilidades desenvolvimentistas da área. Nesse sentido, cabem, por exemplo, medidas de estímulo ao desenvolvimento urbano das cidades de Castelo, Alegre, Guaçuá e Mimoso do Sul, inclusive, para frear a tendência atual que mostra que os municípios do extremo sul do Estado estão sendo polarizados pelo norte do Rio de Janeiro.

Sob o aspecto de infra-estrutura, é importante a pavimentação

das rodovias BR-484 — ligando Alegre a Muniz Freire e Lúna a Castelo — e do trecho da Rodovia do Sol, que passa pela Região. Cabem, também, medidas de estímulo ao aumento da produtividade na pecuária e de implantação de pequenas e médias indústrias tradicionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo de Regionalização do Espírito Santo não pretende indicar possibilidades específicas atuais e potenciais de cada Região proposta. Ao contrário, teve-se a intenção de fornecer subsídios para estudos mais detalhados, que deverão, aí sim, **indicar os projetos mais relevantes a serem desenvolvidos em cada Município ou Região.**

Embora se tenha mencionado as necessidades e possibilidades de cada Região, abordou-se as partes com superficialidade, na certeza de que, a essa altura, ainda era mais importante o todo. Incorporar a variável espaço ao planejamento, no sentido de contribuir para a regionalização da ação programática do Setor Público Estadual, foi o principal objetivo do trabalho. Para tanto, foi imprescindível observar as tendências passadas e futuras, sempre sob uma ótica globalizante, que levasse a melhor organização espacial possível.

A maioria dos estudos sobre regionalização levados a efeito no Brasil não foram implementados, apesar de apresentarem-se tecnicamente corretos. Discussões efetuadas sobre o problema, levaram a conclusão que isso ocorreu principalmente devido a três fatores:

a) No âmbito dos próprios Estados, as políticas de desenvolvi-

mento ainda não estão suficientemente definidas e, assim, os estudos de regionalização passam a constituir-se em meros exercícios acadêmicos, desassociados das realidades específicas nas quais pretendem inserir-se;

b) Mesmo quando as políticas de desenvolvimento estão definidas a contento, as **estratégias de implementação dos estudos pecam por não contemplarem a variável política.** Em função disso, não são procuradas formas de articulação vertical — União, Estado, Município, e horizontal — inter-Secretarias de Estado;

c) Depois de concluídos, os trabalhos geralmente omitem um processo de divulgação que possa angariar a adesão dos órgãos envolvidos e, além disso, não se preocupam com operacionalização das medidas legais necessárias à sua implantação.

A proposta de regionalização elaborada pela FJSN passa a ser um passo decisivo para a elaboração de um Plano Estadual de Desenvolvimento que utilize a variável espaço e que desvende as aparências e superficialidades, indo de encontro às aspirações dos capixabas no sentido de promover reformas estruturais profundas.

Indicativo, e por isso mesmo genérico, o estudo evitará os possíveis erros patenteados em outras experiências de regionalização se houver uma vontade manifesta dos homens e das instituições do Governo do Espírito Santo na direção de um processo dinâmico de articulação vertical e horizontal.

A organização espacial proposta deve finalmente ser entendida como uma base para a elaboração de Planos de Governo que visem a conciliação de objetivos de mera eficiência econômica com as metas, mais desejáveis, de equidade social.

Economia Política da Urbanização

Manoel Vereza de Oliveira *

SINGER, Paul. *Economia política da urbanização*.
4. ed. São Paulo, Brasiliense, 1977. 151 p.

O livro do professor Paul Singer constitui-se numa coletânea de ensaios, versando sobre a urbanização crescente observada nas cidades brasileiras, bem como analisando aspectos sociológicos e econômicos ligados às correntes migratórias inter-regionais e intra-regionais geradas e nutridas pelo processo de urbanização. Compõe-se de sete partes: Urbanização e Classes Sociais; Migrações Internas; Considerações Teóricas sobre seu Estudo; Urbanização, Dependência e Marginalidade na América Latina; Campo e Cidade no Contexto Histórico Latino-americano; Urbanização e Desenvolvimento: O Caso de São Paulo; Economia Urbana e Aspectos Econômicos do Planejamento Metropolitano.

Uma característica marcante do livro está ligada à abordagem. Tal como o antropólogo que, ao examinar as paredes de um "Canyon" consegue identificar os diferentes estratos e retirar dos mesmos informações capazes de explicar razoavelmente a evolução dos grupos humanos que ali residiram em épocas anteriores, o professor Paul Singer utiliza "cortes históricos" através dos quais visualiza e integra, numa superposição de ensaios aparentemente independentes, a perspectiva sócio-econômica de todo o processo de evolução urbana brasileiro, à luz do desenvolvimento econômico por que passa o País desde o seu passado colonial até os dias atuais.

A cidade é conceituada como "modo de organização espacial que permite à classe dominante maximizar a transformação do excedente alimentar não diretamente consumido por ele, em poder militar e este em denominação política". Por isso,

também é examinada com riqueza de detalhes a maneira pela qual a cidade passa a exercer seu domínio sobre o campo. Embora as cidades tenham sua origem do campo e não sejam capazes de subsistir sem ele, foram capazes de, através do oferecimento crescente de serviços ao campo, mantê-lo sob controle completo.

O processo evolutivo das cidades, ou seja, as "cidades conquista", as "cidades comerciais" e as "cidades industriais", formam um interessante ponto-de-apoio, do qual se consegue visualizar o problema migratório, o problema da marginalidade e a pressão demográfica, de forma bem mais realista.

A dependência centro-periferia é, apropriadamente, apresentada como uma das causas da problemática urbana, não como a causa. Toda uma análise histórica é desenvolvida para mostrar a não existência de relações causa-efeito no que respeita à urbanização. Na verdade, a posição do professor Singer coincide com a abordagem dada pelo filósofo britânico Bertrand Russel, que afirma serem os efeitos não pontos isolados e sim processos complexos desencadeados ao longo do tempo. Da mesma forma, as causas, se forem examinadas como elementos isolados, escamotearão a verdade. As causas são, de maneira idêntica, processos complexos, impossíveis de serem examinados senão pelo acompanhamento científico do seu esquema evolutivo.

Assim, a cidade e o campo não podem ser entendidos se desagregados um do outro. Corre-se o risco de analisar os sintomas, quando não se insere no âmbito da análise de variáveis de ordem socioló-

* Técnico da Fundação Jones dos Santos Neves e Professor da Universidade Federal do Espírito Santo.

gica, psicológica, antropológica, política, econômica. As causas, então, permanecem encobertas e protegidas pela espessa nuvem de análises superficiais que não descem ao âmago do problema.

É deveras interessante a observação feita pelo autor de que as migrações só podem ser devidamente compreendidas como um fenômeno grupal e do movimento segmentado. Quando analisamos motivos individuais ou restringimos nossa discussão ao questionamento dos pontos de origem e destino dos migrantes, tendemos a perder de vista os componentes de mudança e estagnação sócio-econômicas que, na verdade, são o combustível básico de todo o movimento migratório.

Segundo a visão de Paul Singer, na América Latina, a urbanização assegurou a manutenção do sistema de exploração colonial no campo, utilizando as cidades como veículo para transferir ao exterior a matéria-prima explorada. Com efeito, as cidades brasileiras foram até 1930 basicamente anti-industriais, na medida em que representavam fortes pontos de apoio aos interesses oligárquicos. Eram citados interesses que davam suporte a todo o processo primário exportado que, ainda hoje, tanta influência tem na economia brasileira.

Fazendo um breve paralelo de todo o material contido no livro com a realidade vivida no Espírito Santo, quase que poderíamos testar a validade das considerações levantadas pelo autor, anteriormente examinadas. As cidades capixabas foram es-

tabelecidas como bastião capaz de legitimar a conquista, cresceram, evoluindo para a forma comercial e, atualmente, estão em vias de tornar-se cidades industriais com todos os problemas que lhe são inerentes.

A grande migração, desencadeada com a erradicação do café, ratifica a tese de migrações como fenômeno estrutural, de cunho fortemente social. É bastante visível, no Espírito Santo, o fluxo migratório e suas notadas características segmentárias. Migrantes se deslocando pouco a pouco, atendendo aos chamados dos parentes estabelecidos nas cidades maiores, das quais Vitória é o grande caudatário.

De novo, caso quiséssemos colocar a erradicação do café como "a causa" do processo migratório, na verdade, estaríamos camuflando um processo mais complexo, oriundo no mercado mundial do café. Com efeito, a erradicação foi muito mais consequência da oscilação mundial dos preços do café, que, mais que a erradicação, foi a verdadeira causa de toda a crise cafeeira.

Acreditamos que o livro em questão constitui-se num dos mais sérios trabalhos elaborados sobre o controvertido tema da urbanização. Torna-se, por conseguinte, leitura imprescindível a tantos quantos se interessam pelo planejamento urbano e regional, dentro de um contexto não só do Brasil mas de toda a América Latina e mesmo de âmbito mundial.

História da Igreja no Brasil

Michel Bergmann *

COMISSÃO DE ESTUDOS DE HISTÓRIA DA IGREJA NA AMÉRICA LATINA. org. História da Igreja no Brasil — primeira época. tomo II. In História Geral da Igreja na América Latina. Petrópolis, Vozes, 1977. 442 p.

Uma resenha de uma "História da Igreja", numa revista com pretensões científicas não partidárias? Acontece que se trata de uma reintegração da história do Brasil cujo alcance é geral, tanto pela contribuição à compreensão da gênese da cultura brasileira, como

pela metodologia, ou seja, uma historiografia do ponto de vista do povo, e não das instituições e elites dominantes.

O livro apresenta uma análise pormenorizada do confronto cultural entre o português conquistador. E

* Consultor da Fundação Jones dos Santos Neves.

o índio "reduzido" no processo de conquista, assim como o africano, trazido pela força e explorado impiedosamente para fazer render a Colônia. A Igreja e os missionários foram um elemento determinante desse confronto, atuando, salvo algumas exceções, no sentido de favorecer o processo de dominação do invasor português. O livro analisa cuidadosamente como o cristianismo foi disvirtuado da sua meta confraternizadora para servir de instrumento de dominação.

A Igreja não se opôs à escravidão, instituição básica da Colônia durante toda a sua duração, que determinou toda a cultura brasileira, tanto a economia como a política, a sociabilidade e a religião. As próprias instituições eclesásticas tinham escravos (o nome "dos Santos", tão frequente no Brasil, originou-se como apelido de escravos de instituições eclesásticas, como conventos, etc., ou seja, como escravos "dos Santos").

Houve um certo esforço, por parte de religiosos, de poupar a escravidão aos índios, mas recomendou-se para esse fim a introdução de escravos africanos! As poucas vozes que se levantaram em protesto contra a escravidão, como as dos jesuítas Miguel Garcia e Gonçalo Leite, tiveram que deixar a Colônia, logo no início, nos anos 1583/1586.

A única obra brasileira acerca da moral escravocrata foi escrita no final do século XVII, por um jesuíta italiano, Jorge Benci, que deixou o Brasil "constrangido", após 19 anos, e escreveu em Roma sua obra: "Economia Cristã dos Senhores no Governo dos Escravos". Esse livro demonstra indiretamente a profunda desumanidade do sistema de escravidão e nos revela a mentalidade da época. A única obra contra a escravidão, no tempo da Colônia, foi escrita em 1758 por outro eclesiástico; o advogado Padre Manoel Ribeiro da Rocha, com o título: "Etiópe resgatado, empenhado, sustentado, corrigido, instruído e libertado".

No tempo da Colônia, o catolicismo foi imposto rigorosamente a todos, pelo menos nas suas formas exteriores, sob pena de sanções graves, inclusive a morte pelo tribunal da Inquisição lisboeta! Os atos da religiosidade católica eram um dever de cada cidadão. Aliás, o chefe da Igreja Católica na Colônia brasileira era o rei de Portugal e não o Papa. Os padres eram ou funcionários da Coroa ou empregados das fazendas. Só nas ordens religiosas havia uma independência maior. Foi essa independência que levou graves choques entre certos religiosos e a Coroa, pois nela o dinamismo próprio da fé cristã podia expressar-se melhor. O episódio mais conhecido desses conflitos é a expulsão dos jesuítas em 1759, por ordem de Pombal¹.

Apesar destas circunstâncias negativas, a religião cristã se generalizou, inclusive entre os escravos. E não se trata apenas de uma aceitação formal. Pelo

contrário, foram as amas pretas e mulatas o veículo principal da transmissão da religião cristã no seu sentido verdadeiro, não disvirtuado pela celebração com o empreendimento colonizador, estruturalmente esmagador de indivíduos e povos inteiros!

METODOLOGIA

O livro faz parte de um projeto global para escrever a primeira história da Igreja de toda a América Latina. A obra deverá ter 10 volumes, dos quais os tomos 2 e 3 são dedicados ao Brasil (o tomo 3 deverá sair em 1978). Toda a obra inova metodologicamente, pondo-se os autores na perspectiva do povo, ou seja, do pequeno, dos esquecidos da historiografia oficial. Implica isso em pesquisas de novas fontes, inclusive a tradição oral conservada em elementos da piedade popular. Implica também em situar a religião dentro de um contexto geral da vida, tal como era vivida pelas classes pobres da sociedade. Esse esforço leva a uma reinterpretação geral da história, reinterpretação esta que desafia também a historiografia profana².

O tomo 2, dedicado à História da Igreja no Brasil colonial tem três períodos: A evangelização do Brasil durante a primeira época colonial (Pág. 19-152); A instituição eclesástica durante a primeira época colonial (Pág. 153-242) e A cristandade duante a primeira época colonial (Pág. 243-411). Nas páginas 413 e 438, encontra-se extensa bibliografia, índice de pessoas históricas e índice analítico.

O segundo período foi escrito por Riolandi Azzi. Traz muitas informações claramente expostas, destacando-se os longos períodos de vacância das sedes episcopais. Durante todo o período colonial foram criados apenas 7 bispos. "A vida eclesástica do Brasil dependia praticamente a Mesa de Consciência e Ordens de Portugal e não da Cúria Romana e da Santa Sé". (Pág. 170).

"Essa desvinculação quase total com relação à Santa só permitiu que a Igreja do Brasil assumisse, durante o período colonial, características próprias bastante distintas das Igrejas européias, onde, em geral, se enfatizou a praxe sacramental e o clericalismo, passando o leigo a ocupar uma posição totalmente passi-

¹ Na primeira semana de dezembro de 1977, na USP, um seminário com debates públicos reuniu os principais autores desta nova história da Igreja com historiadores profanos, para debater as implicações e perspectivas deste enfoque metodológico.

² Para situar melhor este acontecimento, ver: BERGMANN, Michel. Nasce um povo. Petrópolis, Vozes 1977. Pág. 144-50.

va, em contraposição à valorização do leigo na Reforma protestante. No Brasil colonial, ao invés, a presença leiga continua bastante acentuada mediante a participação nas confrarias religiosas (irmandades e ordens terceiras) e predomina o aspecto devocional que se expressa através das romarias, das promessas e ex-votos, das procissões e festas dedicadas aos santos, com carácter eminentemente social e popular". (Pág. 171)

Malgrado seu interesse, esta parte carece do vigor do 1º e 3º período, ambos devidos à autoria de Eduardo Hoornaert.

Vejamos, por exemplo, este resumo, na página 248/9:

"Terceira característica da cristandade colonial: era uma cristandade em conflito. Expressão do sistema colonial, esta cristandade admitia a escravidão, consequência estrutural do colonialismo mercantilista, e consagrava deste modo uma não-fraternidade em flagrante oposição com a mensagem evangélica. Por causa do estabelecimento desta não-fraternidade houve uma "leitura" própria da doutrina, da moral, da vida sacramental, do sistema clerical, em resumo, de todos os elementos da vida cristã. As virtudes teológicas como a fé, a esperança, a caridade, foram interpretadas segundo o ponto de vista de uma sociedade que não pôde sobreviver sem escravos. Assim, as virtudes morais como a paciência, a obediência, e também a liturgia, os sacramentos. O batismo, por exemplo, recebe um significado próprio dentro de uma cristandade colonial. O conflito que a coexistência de senhor e escravo no mesmo engenho havia criado pervadia todas as expressões da vida cristã no Brasil. Daí o discurso aberto ou ocultamente guerreiro que a evangelização no Brasil proferia conforme já foi comentado no primeiro período deste trabalho. Numa sociedade não-fraternal, o conflito se instala nos discursos mais aparentemente pacíficos e não especialmente os discursos pacíficos que significam uma ameaça para a vida dos indígenas e africanos, como teremos oportunidade de sublinhar quando, por diversas vezes, apontaremos para a sutileza dos discursos proferidos a partir do lugar colonial. Esta realidade conflitual foi silenciada pela imensa maioria dos documentos que nos informam acerca da vida no Brasil português, mas ela está presente, qual testemunha calada, a cada passo da história: na história do rei português que se apresentava na sua qualidade de grão-mestre da Ordem de Cristo para exigir os dízimos do Brasil, verdadeira renda colonial; na história das igrejas, dos conventos, dos aldeamentos como verdadeiros padrões de posse indicando o avanço do sistema em terras indígenas; na criação dos bispados obedecendo aos "ciclos" de exploração colonial; na política das nomeações eclesásticas da "Mesa de Consciência e Ordens"; nos numerosos casos de expulsão de membros da Igreja que ousavam levantar a voz contra a sistemá-

tica exploração dos pobres indígenas ou africanos".

Não podemos fugir dessa verdade: foi a estrutura eclesástica que poderosa e definitivamente sustentou o estabelecimento de uma sociedade não-fraternal no Brasil. O regime colonial, sempre mal organizado, sempre insuficiente, se valia do sólido instituto eclesástico para certificar tudo: nascimentos, casamentos, óbitos, posses de terra (os famosos "registros do vigário" do século passado, que valiam para todos os efeitos), segurança das fronteiras (os carmelitas na região amazônica), a integração dos indígenas, catequese dos africanos, doutrinação acerca do direito divino do império português (pag. 248/9).

ESPÍRITO SANTO

Do Espírito Santo fala-se pouco, conforme sua importância reduzida na época colonial. No entanto, o Espírito Santo foi local de existência de um dos eremitas, figuras mais destacadas da religiosidade popular na Colônia. Trata-se de Pedro Palácios que "nasceu em Medina, Espanha, no ano de 1500 e viajou para a Bahia, onde acompanhou os jesuítas nas suas incursões pelos aldeamentos do Recôncavo. De 1558 até sua morte, em 1570, ficou numa espécie de gruta, numa "penha", perto de Vila Velha, origem da atual cidade de Vitória do Espírito Santo, ao norte do Rio de Janeiro, onde os jesuítas tinham iniciado a experiência dos aldeamentos também. A sua vida consistia em rezar o terço com os índios aimorés, provavelmente em torno de um painel de Nossa Senhora da Penha, que lhe veio de Portugal, pedir esmolas pelas ruas de Vila Velha e Vila Nova, o suficiente para si e para alguns pobres, fazer doutrina às crianças percorrendo as ruas das mencionadas vilas, de sobrepele, com cruz na mão e ficar na solidão da gruta da Penha com um menino, à moda dos eremitas de todos os tempos. A sua vida corre inteiramente fora dos quadros da ordem franciscana, pois não havia franciscanos em Vitória e Pedro Palácios assiste à missa e se confessa com os padres jesuítas. Ele pertence ao mundo das ordens terceiras, o mundo dos leigos penitentes e eremitas. Após sua morte, a sua pequena ermida ficou com amigos que ajudaram a construí-la e, em dezembro de 1951 à custódia franciscana de Olinda".

"Pedro Palácios pode ser chamado o primeiro dos eremitas no Brasil, pelo menos dos que são conhecidos. A sua maneira de "evangelizar" pela amizade, pela convivência, pela contemplação da vida dos indígenas foge muito dos modelos de evangelização "oficial" mas o santuário da Penha, ainda hoje absolutamente central na vida religiosa das pessoas pobres de Vitória é prova visível e atual da importância de sua experiência". (pag. 105/6).

da Fundação Jones dos Santos Neves:

Uma filosofia, entre outros elementos, pressupõe uma autonomia de organização que a detém. Pressupõe uma linha de conduta coerente, uma adesão ao conhecimento formulado e uma postura epistemológica, além de exigir alguns fatores relativos à história da organização.

Os objetivos da Fundação já foram determinados através dos seus estatutos. É uma entidade de Governo que, como tal, está subordinada à uma política pré-estabelecida e aos condicionantes conjunturais dessa política e do subsistema administrativo.

Isso afasta a instituição do *academicismo* e a leva mais para uma concepção de *Centro de Estudos Aplicados*.

Tal Centro realizará trabalhos dentro de algumas condições pré-estabelecidas, e dentro de outras que serão criadas a partir do seu próprio desempenho.

Primeiro, realizará estudos voltados para o estabelecimento de políticas governamentais explícitas no campo de Desenvolvimento Urbano e Regional. Segundo, desenvolverá projetos que tenham compromisso direto com a comunidade e suas aspirações. Por último, realizará trabalhos emergenciais, numa linha ativa mais imediata.

Dentro desse quadro, é relevante a definição e o apreendimento de uma linha de trabalho, procurando-se uma *coerência* à luz dessa linha. Essa linha seria uma filosofia de trabalho e a organização teria que ter, então, esta filosofia.

Numa filosofia de trabalho, observamos os seguintes fatores:

a) *universalidade* — todos os estudos devem procurar o vir a ser, onde todos os aspectos de um problema devem vir à luz em debate amplo. As conclusões devem ser *alternativas*, para serem coerentes com o espírito científico da dúvida e para a descaracterização do órgão da qualidade de *super-estrutura* ou *super-órgão*, evitando deteriorá-lo pelo exercício de funções alheias à sua essência;

b) *unidade* — todas as partes de um planejamento devem estar reunidas num só conjunto integrado. O pensamento do trabalho deve caracterizar o pensamento da instituição como um todo, e não o de um indivíduo ou uma aspiração técnica isolada;

c) *objetividade* — todo o estudo deve se desenvolver sem perder de vista, o escopo que lhe deu margem;

d) *economia de meios* — não duplicação de meios para fins idênticos;

e) *coordenação* — cooperação entre os que participam;

f) *disciplina intelectual* — fidelidade ao propósito co-entendido;

g) *flexibilidade* — condução de forma a assegurar a mobilidade necessária para atender as eventuais contingências.

Como se tentar assegurar isto? Uma fórmula metodológica aceitável (não uniforme para todos os estudos), seria:

- a) formulação do problema;
- b) construção das hipóteses;

- c) desenvolvimento da pesquisa e/ou estudo;
- d) revisão das hipóteses (se necessário);
- e) conclusão; e,
- f) recomendações alternativas.

Atendendo a que:

a) todo o estudo é sistemático — isto é, um corpo e um processo estruturados;

b) todo o estudo é lógico — isto é, a logicidade deve procurar uma validade interna, para conseguir uma validade externa;

c) todo o estudo é reducionista — dados colecionados reduzem, *a priori*, a uma confusão de eventos e objetos individuais para melhor se entender as categorias e conceitos. Esses processos de redução lenta, transforma a realidade para uma abstração ou estado conceitual a fim de entender melhor as relações ou eventos. Dentro da linha filosófica que a parte é maior do que o todo;

d) todo o estudo é questionável;

e) todo estudo é transmissível;

f) todo estudo tem, obrigatoriamente, um caráter sistêmico.

Assumimos que alguns princípios podem balizar os trabalhos. Entre outros estão, fundamentalmente:

1) Envolvimento — os trabalhos, estudos e pesquisas devem sofrer um processo gradual de participação de todas as atividades e grupos organizados;

2) Deve-se evitar a publicidade e a propaganda. O produto deve ser a essência da divulgação;

3) Relacionamento dentro de uma metodologia tipo *comunidade de base*;

4) O caráter emergencial não deve deixar de envolver o trabalho de equipe;

5) A metodologia do trabalho: antes de iniciado, o mesmo deve ter o seu escopo discutido e debatido, sendo a metodologia aprovada a nível de todo o grupo.

É desejo da Fundação Jones dos Santos Neves embutir, dentro dessa filosofia de trabalho, o que a organização pensa e incorpora à sua personalidade.

Consideramos que a instituição deve procurar a inovação acima da repetição, voltada para o desenvolvimento do Espírito Santo;

Consideramos que a instituição deve ser um núcleo de formação de recursos humanos especializados sobre os assuntos referentes ao Espírito Santo. Para tanto, importante é que a atuação seja caracterizada por contratos de serviços especializados com pessoas físicas, e não com pessoas jurídicas. Isto implicará, junto com a prestação de serviços, uma incorporação de *know how* necessário à própria instituição e enriquecimento dos recursos humanos disponíveis no Estado;

Consideramos, finalmente, que a instituição deve criar uma consciência de que Planejamento é processo, fazendo crer que esta função não tem qualquer idéia de futurologia, e sim, com a futuridade das presentes decisões. O problema aí, assume uma nova dimensão, qual seja: não perguntar o que o planejador deve fazer amanhã mas sim, o que ele deve fazer hoje para a incerteza do amanhã.